

# Hvem skal eie vannkrafta?

*En organisasjonsteoretisk analyse av norske myndigheters behandling av hjemfallssaken*

Marit Finnland Trøite



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2014



# **Hvem skal eie vannkrafta?**

En organisasjonsteoretisk analyse av norske myndigheters behandling av hjemfallssaken

© Marit Finnland Trøite

År: 2014

Tittel: Hvem skal eie vannkrafta? En organisasjonsteoretisk analyse av norske myndigheters behandling av hjemfallssaken

Navn: Marit Finnland Trøite

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

Vannkraft er en fundamental del av Norges energiforsyning, og som en evigvarende kilde til energi blir det ofte omtalt som vårt arvesølv. Eierskapet til norske vannkraftressurser har tradisjoner tilbake til begynnelsen av 1900-tallet da den første lovgivningen ble utformet og hjemfallsretten innført. I 2000 startet ESA (EFTAs overvåkningsorgan) etterforskningen av ordningen med hjemfall av vannkraftressurser til staten. De mente at forskjellen i regulering for offentlig og private eiere av vannkraft utgjorde en diskriminerende restriksjon på EØS-reglene om fri etablering og kapitalflyt.

Denne oppgavens siktemål har vært å forstå beslutningsprosessen hos norske myndigheter hvor man skulle tilpasse konsesjonslovgivningen for vannkraftressurser slik at det ble i samsvar med EØS-lovgivningen. Tidsperioden som har blitt studert har vært fra ESA tok den første uformelle kontakten med norske myndigheter om hjemfallsretten i 2000, og fram til 2008 da Stortinget fattet vedtak i saken. Beslutningsprosessen er avgrenset til de tre fasene agendasetting, utredning og vedtak. To teoretiske perspektiver har blitt brukt for å kaste lys over beslutningsprosessen, et instrumentelt perspektiv med en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant, samt et kulturelt perspektiv. Det valgte forskningsdesignet er casestudie.

Funnene fra analysen peker på at eksisterende maktstruktur i vannkraftsektoren med et sterkt kommunalt og fylkeskommunalt eierskap hadde betydning for atferden hos aktørene i alle deler av beslutningsprosessen. Dette var ikke så synlig i begynnelsen av prosessen, da man hadde en hierarkisk styring fra Bondevik II-regjeringen med et ønske om delvis brudd med eksisterende forvaltningstradisjoner. Etter enorme reaksjoner på deres lovforslag fra 2002, særlig fra kommunal sektor, kom beslutningen om å sette ned et offentlig utvalg. Utvalget kunne ikke gi noen klare anbefalinger om løsning til myndighetene.

Den nye rødgrønne regjeringen fra 2005 ga signal om en ny linje overfor ESA der man valgte å stå på det eksisterende regelverket. Atferden kan forstås gjennom å studere de uformelle normene og verdiene hos både embetsverk og politikere. Norge tapte i EFTA-domstolen i juni 2007 og ble dømt for forskjellsbehandling mellom private og offentlige aktører. Samtidig ga retten Norge medhold i at offentlig eierskap i seg selv var et legitimt hensyn. "Konsolideringsmodellen" vedtatt i august 2007 justerte det EFTA-domstolen påpekte at ikke var konsistent i det offentlige eierskapet, og bygger i så måte direkte videre på prinsippene i det eksisterende offentlige vannkraftregimet.



# Forord

Å få muligheten til å bruke et år på å skrive masteroppgave som går i dybden på norsk energipolitikk har vært både spennende og tidvis krevende. Det har vært særlig interessant å få snakke med de som satt tett på beslutningene i hjemfallssaken. Jeg retter derfor en takk til alle mine informanter for at dere tok dere tid til å stille opp til intervju, og beriket oppgaven med deres innsikter.

Det er mange som har bidratt til at jeg har kommet i havn med masteroppgaven og som derfor fortjener en takk. Først og fremst min veileder, Tom Christensen, for alltid å ha gitt meg særdeles gode og raske tilbakemeldinger. Jeg er takknemlig at du har dradd meg tilbake til teoretiske fortolkninger når jeg har blitt litt for engasjert i empirien. Jeg vil også takke Dag Harald Claes og Lars Thue som velvillig har guidet meg i energiens verden.

Tusen takk til pappa for å ha bidratt med verdifulle kommentarer og gjennomlesing underveis i hele prosessen. En stor takk rettes også til Hege har lest korrektur på hele oppgaven, og til Hanife for oversettelse fra dansk.

Takk til venner på og utenfor universitetet for kontinuerlig oppmuntring, og særlig takk til familien min i Selbu som alltid har støttet meg. Alle feil og mangler i oppgaven står jeg selvfølgelig ansvarlig for.

Blindern, 23. mai 2014

Marit Finnland Trøite

Antall ord: 36 813





# Forkortelser

AP	Arbeiderpartiet
ECON	Senter for økonomisk analyse
EBL	Energibedriftenes landsforening (i dag Energi Norge)
EFTA	European Free Trade Association
ESA	EFTA Surveillance Authority
EØS	Det Europeiske økonomiske samarbeidsområde
GWh	Gigawatt-time
Innst. S.	Innstilling til Stortinget
KrF	Kristelig Folkeparti
KS	Kommunesektorens organisasjon
LO	Landsorganisasjonen i Norge
LVK	Landssamanslutninga av vasskraftkommunar
Meld. St.	Stortingsmelding
NOU	Norges offentlige utredninger
Ot. Prp.	Odeltings proposisjon
OED	Olje- og energidepartementet
SNF	Samfunns- og næringslivsforskning AS
SP	Senterpartiet
SV	Sosialistisk Venstreparti
St. Prp.	Stortingsproposisjon



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Vannkraftas plass i norsk energipolitikk .....	1
1.2	Problemstilling og teoretisk utgangspunkt.....	4
1.3	Begrepsavklaring og avgrensning .....	6
1.4	Empiriske funn .....	7
1.5	Tidligere forskning .....	10
1.6	Oppgavens oppbygging .....	11
<b>2</b>	<b>Teori og metode .....</b>	<b>12</b>
2.1	Organisasjonsteoretisk rammeverk.....	12
2.1.1	Handlingslogikken i perspektivene .....	13
2.1.2	Et instrumentelt perspektiv med to varianter.....	14
2.1.3	Hierarkisk variant .....	15
2.1.4	Forhandlingsvarianten .....	18
2.1.5	Kulturperspektivet .....	21
2.1.6	Dynamikk mellom perspektivene .....	24
2.2	Metode .....	25
2.2.1	Forskningsdesign .....	25
2.2.2	Forskningsprosessen.....	27
2.2.3	Styrker og svakheter ved det metodiske opplegget .....	30
<b>3</b>	<b>Kontekst.....</b>	<b>33</b>
3.1	Historisk perspektiv .....	33
3.1.1	Opprinnelig privat eiendomsrett til vassdragene .....	33
3.1.2	Nasjonale interesser i fokus.....	33
3.1.3	Forvaltninga går foran .....	34
3.1.4	Hjemfallsinstituttet blir lovfestet .....	35
3.1.5	Kommunal og statlig utbygging .....	36
3.1.6	Stabilitet i lovgivningen.....	37
3.1.7	Strukturen i eierskapet på 2000-tallet.....	38
3.2	Norge og EØS-avtalen.....	40
3.2.1	Overvåkning av EØS-avtalen .....	42
<b>4</b>	<b>Hovedtrekk i prosessen .....</b>	<b>44</b>
4.1	Periode 1: 2000 – 2005.....	44
4.1.1	Hjemfallssaken kommer på agendaen .....	44
4.1.2	Motargumentasjon og faglige vurderinger .....	48
4.1.3	Lovforslag og massive protester .....	49
4.1.4	Sprikende anbefalinger .....	53
4.1.5	Valgkamp og stillstand .....	54
4.2	Periode 2: 2005 - 2008 .....	55
4.2.1	Rød-grønn kamp bak lukkede dører? .....	55
4.2.2	Forsvar av det offentlige eierskapet.....	58
4.2.3	Norsk tap?.....	59
4.2.4	Konsolidering av det offentlige eierskapet.....	60
4.2.5	Avsluttende fase og behandling i Stortinget.....	62
4.3	Oppsummering .....	63
<b>5</b>	<b>Analyse.....</b>	<b>65</b>

<b>5.1</b>	<b>Aktører i beslutningsprosessen.....</b>	<b>65</b>
<b>5.2</b>	<b>Periode 1: 2000-2005 .....</b>	<b>67</b>
5.2.1	Analysens struktur .....	67
5.2.2	Svarbrev basert på eksisterende forvaltningstradisjoner .....	67
5.2.3	Utredning med effektivitetsfokus .....	69
5.2.4	To skritt fram og fire tilbake.....	72
5.2.5	Oppsummering periode 1 .....	76
<b>5.3</b>	<b>Analyse periode 2: 2005-2008 .....</b>	<b>77</b>
5.3.1	Interne forhandlinger .....	77
5.3.2	Taler ESA midt i mot.....	79
5.3.3	Forsvar av det offentlige eierskapet.....	81
5.3.4	”Tapte slaget, men vant krigen” .....	83
5.3.5	Oppsummering periode 2 .....	86
<b>6</b>	<b>Konklusjoner.....</b>	<b>88</b>
<b>6.1</b>	<b>Oppgavens rammer .....</b>	<b>88</b>
<b>6.2</b>	<b>Problemstillingen sett i lys av analysens funn.....</b>	<b>88</b>
<b>6.3</b>	<b>Teoriens relevans .....</b>	<b>91</b>
<b>6.4</b>	<b>Avsluttende betraktninger .....</b>	<b>92</b>
	<b>Informanter .....</b>	<b>95</b>
	<b>Kildeliste .....</b>	<b>96</b>
	<b>Vedlegg: Intervjuguide .....</b>	<b>106</b>

# Figurer og tabeller

Figur 1: Inndeling av analyseperioder inkl. de viktigste enkeltbeslutningene.....	8
Figur 2: Fordelingen av eierskap i norsk vannkraft. ....	39
Figur 3: Prosentvis fordeling av produksjon mellom private og offentlige kraftselskaper .....	40
Figur 4: Lagvis inndeling av aktører og deres påvirkning på beslutningsprosessen .....	65
Tabell 1: Spenningsforholdet mellom evne til rasjonell kalkulasjon og kontroll.....	16
Tabell 2: Illustrasjonstabell analyse.....	67
Tabell 3: Forklaring på høringsrundens respons.....	73
Tabell 4: Analyse periode 1 .....	76
Tabell 5: Analyse periode 2 .....	86



# 1 Innledning

## 1.1 Vannkraftas plass i norsk energipolitikk

Vannkraft er en fundamental del i Norges energiforsyning. I dag har vi en elektrisitetsforsyning nesten helt basert på fornybar vannkraft, hvor 95 % av total netto kraftproduksjon kommer fra vannkrafta (Bendiksen 2014, 15). Norske vannkraftressurser har også hatt avgjørende betydning for utviklingen av norsk kraftkrevende industri ved å sørge for billig elforsyning. Det lokale nivået har vært viktig for realisering av vannkraftprosjekter og kommunene har selv hatt økonomiske interesser knyttet til kraftverket og dets produksjon (Knudsen og Ruud 2011, 29). Norske kommuner og fylkeskommuner har hatt store inntekter fra vannkraftproduksjon, både som eierkommuner og vertskommuner (Kommunal- og regionaldepartementet 2003).

Eierskapet til norske vannkraftressurser har tradisjoner tilbake til begynnelsen av 1900-tallet da den første lovgivningen ble utformet. Som ung nasjon var det viktig for Norge å sikre de verdifulle vannressursene mot utenlandske investorer, og vi fikk ”Panikklovene” fra 1906 for å sikre disse rettighetene. En prosess som strakk seg over 10 år endte opp med konsesjonsloven av 1917 som la grunnlaget for konsesjonsregimet og det offentlige eierskapet i kraftsektoren (Austvik og Claes 2011). Et av de viktigste premissene i dette konsesjonsregimet var hjemfallsretten. Hjemfall betyr at vannfall, vassdragsregulering og tilhørende kraftanlegg tilfaller staten vederlagsfritt etter utløpet av konsesjonsperioden. I hjemfallsregimet fra 1917 skilte man mellom det som ble regnet som offentlig aktører og private aktører. Offentlige eiere av vannfall kunne få rettigheter uten tidsbegrensning, mens private eiere av vannfall ble pålagt konsesjoner med hjemfallsvilkår (NOU 2004:26, 11). Hydro, som var den nest største vannkraftprodusenten i Norge, var i dette regimet definert som en privat eier på tross av delvis statlig eierskap (Bryhn 2014).

Gjennom EØS-avtalen er Norge knyttet til EUs indre marked, noe som også har fått betydning for betingelsene i forvaltningen av energiresurser i Norge. Å være en del av EUs indre marked innebærer at det ikke skal være unødvendige restriksjoner på utveksling av varer, tjenester, personer eller kapital mellom avtalestatene i EØS-avtalen (Sejersted et al. 2011, 21). Omtrent 100 år etter at den første lovgivningen om eierskapet til norske vannkraftressurser var på plass, startet ESA (EFTAs overvåkningsorgan) i 2000 etterforskningen av ordningen med hjemfall av vannkraftressurser til staten. ESA mente at forskjellen i regulering for offentlig og private eiere av vannkraft utgjorde en diskriminerende

restriksjon på EØS-reglene om fri etablering og kapitalflyt (EFTA Surveillance Authority 2001a). Denne henvendelsen fra ESA skulle bli starten på en prosess i Norge med store diskusjoner langt utover det ESA hadde påpekt. Det var usikkerhet om hva som ville skje dersom reglene for hjemfall ble endret. Ville vannkrafta selges ut av Norge, og hvilke konsekvenser ville det eventuelt få? Hjemfallssaken fikk en enorm oppmerksomhet i norsk media og samfunnsdebatt, og det er desto mer interessant å undersøke hvordan beslutningsprosessene i Regjering og departement foregikk i lys av organisasjonsteoretiske perspektiver. Det som her vil bli omtalt som hjemfallssaken henviser til den norske beslutningsprosessen om hvordan man skulle fjerne forskjellsbehandlingen mellom offentlige og private aktører slik at regelverket ble i overensstemmelse med EØS-regelverket. Jeg har valgt å bruke betegnelsen «hjemfallssaken» fordi det er nettopp dette begrepet som har blitt brukt i den offentlige debatten, selv om det har blitt hevdet at det er feilaktig fordi ESA ikke undersøkte hjemfallet i seg selv, men forskjellsbehandlingen som lå i det.

Det første svaret fra norske myndigheter til ESA var at reguleringen av hjemfallsrettigheter ikke var EØS-relevant, men da dette ikke førte fram begynte myndighetene å se seg om etter andre løsninger. Basert på arbeidet i en interdepartemental arbeidsgruppe la Olje- og energidepartementet i 2002 fram et lovforslag om å endre ordningen slik at både kommunale/fylkeskommunale vannkraftverk og private vannkraftverk skulle hjemfalle til staten når konsesjonen var utløpt. Verken politisk eller administrativ ledelse hadde forventet de massive protestene fra alle kanter som kom mot dette forslaget. Det var ikke lenger bare en sak mellom Norge og ESA, men også en omstridt politisk sak internt i Norge.

Allerede før høringsfristen til lovforslaget hadde gått ut, ble det vedtatt å sette i gang en offentlig utredning av hjemfallsordningen, og ESA satte saken på vent til utfallet av de politiske prosessene i Norge var ferdig. NOU-utvalget<sup>1</sup> kom med svært sprikende anbefalinger i sin sluttrapport, og saken ble utsatt. Med regjeringsskiftet i 2005 ble det klart at regjeringen ikke ville foreslå endringer i hjemfallsordningen, og det var dette som førte til at overvåkningsorganet ESA brakte saken inn til EFTA-domstolen. Hjemfallssaken er fra norsk side antagelig den politiske og økonomiske viktigste rettssaken for EFTA-domstolen så langt (NOU 2012:12, 561). Etter flere års stridigheter, både mellom Norge og ESA, og internt i Norge, ble Norge dømt for brudd på konkurranselovgivningen i EØS-avtalen i juni 2007 (EFTA-domstolen 2007b). Samtidig ga EFTA-domstolen Norge medhold i at hensynet til å

---

<sup>1</sup> Også omtalt som hjemfallsutvalget



etablere et system for offentlig eierskap til vannkrafta er EØS-rettslig legitimt, men at et slikt system må da håndheves konsekvent. Føringerne fra EFTA-domstolen var ikke entydige, og man kunne oppfylle EFTA-domstolens krav på to måter. Enten fjerne forskjellen i regulering mellom offentlige og private eiere, eller reparere de mangler i konsistensen som domstolen hadde pekt på<sup>2</sup>. Regjeringen valgte å fremme modellen hvor man strammer inn det offentlige eierskapet, og tilpasningen ble kalt ”Konsolideringsmodellen” (OED 2007a).

Denne oppgaven skal rette søkelyset på konfliktene som oppsto i prosessen med tilpasning av den norske konsesjonslovgivningen for vannkraftressurser til EØS-regelverket, hva som preget avgjørelsene underveis og den endelige tilpasningen av hjemfallsreglene. For å kunne si om beslutningene aktørene tok bar preg av en instrumentell eller en institusjonell tankegang er det grunnleggende å kartlegge og forklare hvordan styringen fra politisk- og administrativ ledelse var, samt hvordan de organiserte arbeidet underveis. Oppgaven er avgrenset til et politikkområde, heller enn en organisasjon. Allikevel vil Olje- og energidepartementet (OED) være en sentral organisasjon siden det departementsmessige ansvaret hovedsakelig lå hos dem. I tillegg vil også regjeringen være viktig fordi det var de som hadde det overordnede ansvaret for saken. Siden jeg studerer et politikkområde kan også eksterne aktører fra næringsliv og sivilsamfunn bli betraktet som aktører i beslutningsprosessen. Likevel vil det viktigste målet med oppgaven være å kaste lys over forholdet mellom statsråd og embetsverk i utformingen av forslag og løsninger, og over den politiske dynamikken om en sak innad i regjeringen.

Opgaven plasserer seg i den brede kategorien av forskning på hvordan norsk energipolitikk har blitt utformet og utøvd i samspill med EU (Claes og Eikeland 1999; Claes 2002). EUs energipolitikk er utviklet som en del av det indre markedet, med vekt på fri konkurranse og handel. Med Energiloven og liberaliseringen av energimarkedet i Norge på 1990-tallet har disse faktorene også blitt styrket i det norske kraftmarkedet. Ulikheter i historiske rammebetingelser i Norge og EU har gjort at man har lagt ulike perspektiver til grunn i utformingen av energipolitikken (Claes og Eikeland 1999, 151). Hvordan forvaltningen av norske vannkraftressurser har blitt utformet og utøvd i samspill med EU og EØS-regelverket har derimot vært lite studert innenfor statsvitenskapen. Dette på tross av at vannkrafta er vår viktigste energikilde, og at det var en langvarig konflikt som endte med rettssak i EFTA-domstolen. Den omfattende diskusjonen over flere år i norsk offentlighet omkring eierskapet til vannkraftressursene vil her bli satt i søkelyset. Ved å gjøre et

---

<sup>2</sup> Domstolen stiller et krav om at systemet for offentlig eierskap må være helhetlig og konsistent for det skal kunne begrunne restriksjoner.

casestudie av den norske tilpasningen til EØS-regelverket på dette området vil jeg bidra til å øke forståelsen for hvordan beslutningsprosesser i vannkraftforvaltningen foregår i skjæringspunktet mellom ulike forvaltningsnivåer, både nasjonalt og internasjonalt. Samtidig er det viktig å presisere at oppgaven ikke undersøker hvorvidt det er en europeisering av nasjonalstaten, men heller studerer den nasjonale beslutningsprosessen. Hjemfallssaken utløste spenninger i forholdet mellom statlige og kommunale interesser, mellom fellesskaps- og industrihensyn, og mellom norske og europeiske interesser.

I koblingen mellom det internasjonale nivået og norsk vannkraft diskuteres det ofte om norsk vannkraft kan bidra som balanserende faktor for vind- og solenergiproduksjon i Europa. Det finnes foreløpig ingen konkrete politiske strategier med klare mål for dette, men aktører både på nasjonalt og lokalt nivå er kritiske til integrering av norsk vannkraft i et europeisk energisystem (Knudsen og Ruud 2011, 7). Dette er nok et eksempel på at dynamikken mellom det nasjonale og lokale nivået kan være avgjørende for utviklingen framover. Både integrering av norsk vannkraft i et europeisk energisystem og hjemfallsdebatten handler om hvem som til sist skal få inntektene av den evigvarende inntektskilden og naturressursen vannkraft.

## **1.2 Problemstilling og teoretisk utgangspunkt**

Oppgavens siktemål er å forstå og tolke beslutningsprosessen hvor man skulle tilpasse konsesjonslovgivningen for vannkraftressurser slik at det ble i samsvar med EØS-lovgivningen. Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming med casestudie som forskningsdesign. Problemstillingene for oppgaven er følgende:

- 1. Hva kjennetegnet prosessen hos norske myndigheter fra 2000 til 2008 hvor hjemfallsordningen ble tilpasset til EØS-regelverket?*
- 2. I hvilken grad kan instrumentelle og kulturelle perspektiver forklare beslutningsatferden i tilpasningen av den norske konsesjonslovgivningen for vannkraftressurser til EØS-regelverket?*

Analyseenheten i denne oppgaven er norske myndigheter, hvor hovedmålet er å kartlegge og forklare dynamikken innad. Fokuset er på hvordan utøvende makt, de relevante departementene og regjeringen håndterte konfliktene som fulgte av at ESA startet

etterforskningen av hjemfallsretten. Perioden som studeres strekker seg fra 2000, da ESA tok den første uformelle kontakten med norske myndigheter om hjemfallsinstituttet<sup>3</sup>, og fram til 2008 da Stortinget fattet vedtak i saken. Den parlamentariske behandlingen undersøkes ikke selv om analyseperioden strekker seg frem til det formelle vedtaket i Stortinget i 2008. Etter min vurdering var det utformingen av lovforslaget og dynamikken som foregikk i departementet og regjeringen som var avgjørende, og derfor vektlegges dette. I den grad det snakkes om lovendring i løpet av perioden er det snakk om den provisoriske anordningen fra august 2007.

Det teoretiske rammeverket som er brukt for å forstå tilpasningen til EØS-regelverket er knyttet til en grunnleggende antakelse om at deltakerne i utformingen av den offentlige politikken handler på vegne av formelle organisasjoner. Deltakerne tilhørighet i organisasjonens er antatt å påvirke deres tanke- og handlemåte og dermed innholdet i den offentlige politikken (Christensen et al. 2009, 23). To teoretiske perspektiver vil bli brukt for å kaste lys over beslutningsprosessen, et instrumentelt med to varianter og et kulturelt.

Det instrumentelle perspektivet vektlegger en rasjonell kalkulasjon både når det gjelder årsaksforhold og effekter. I den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet står kunnskaper om mål-middel-sammenhenger sentralt, og organisasjonen er et redskap for å oppnå dette ved hierarkisk styring. I forhandlingsvarianten åpnes det opp for at det finnes interessehevding og forhandling innad i statsforvaltningen, og at dette kan ha betydning for beslutningene som tas (Baldrige 1971; Christensen et al. 2009, 34; Pfeffer 1981, 31). Når jeg i gjennom oppgaven referer til det instrumentelle perspektivet henviser det til de fellestrekkene som gjelder for begge variantene. Som en motpol til det instrumentelle perspektivet vil det kulturelle perspektivet forklare beslutningsprosessen og utfallet med helt andre forklaringsfaktorer. Det kulturelle perspektivet innenfor den institusjonelle tradisjonen problematiserer den underliggende mål-middel rasjonaliteten, og peker heller på at det finnes begrensninger i de etablerte kulturer og tradisjoner (Christensen et al. 2009, 23; March og Olsen 1989; Selznick 1997).

Metoden som er brukt kalles kongruensanalyse, en metode hvor koblinger mellom empiriske funn og konkrete forventninger blir utledet fra kjerneelementene i teorien. Å studere prosessobservasjoner i en kongruensanalyse krever datainnsamling om politiske beslutningsprosesser, ofte på høyeste politiske nivå (Tansey 2007, 767). Semistrukturerte eliteintervju og dokumentanalyse har derfor dannet det viktigste kildegrunnlaget. Oppgaven

---

<sup>3</sup> Et institutt er en samfunnsmessig innretning. Begrepet hjemfallsinstitutt brukes i denne oppgaven synonymt med hjemfallsrett.

er teoretisk fortolkende, og målet er å bruke teorien til å forklare beslutningsatferden i dette caset (Levy 2008). Samtidig vil jeg argumentere for at det kan gjøres en betinget generalisering. En betinget generalisering kan si noe om hvilke drivkrefter som forårsaker et utfall under klart definerte omstendigheter. Denne oppgaven kan belyse hvordan beslutningsprosesser foregår i norsk vannkraftforvaltning, hvordan Norge håndterer uenigheter med ESA eller hvordan norsk regelverk blir tilpasset EØS-regelverket.

### **1.3 Begrepsavklaring og avgrensning**

Politisk organisering vil si systematisk og rutinemessig utvelgelse. Noen grupper, konfliktlinjer og standpunkt organiseres ut av, og andre inn i, offentlige beslutningsprosesser (Olsen 1978b, 8). I organisasjonsteorien er det en antagelse om at utformingen av offentlig politikk er mer enn det formelle vedtaket som blir fattet. Før et vedtak fattes er det avgjørende hvilke problemer som kommer på dagsorden og hvordan ulike handlingsalternativ og deres konsekvenser klarlegges (Olsen 1978b, 33). Den offentlige politikken kan påvirkes både før og etter at et vedtak fattes. I en slik beslutningsprosess er det to brede kategorier av deltakere, offisielle og uoffisielle aktører (Birkland 2011, 93). Offisielle aktører er involvert i beslutningsprosessene på grunnlag av deres mandat gitt av en offentlig posisjon i et myndighetsorgan. Uoffisielle aktører inkluderer de som spiller en rolle i beslutningsprosessen uten at de har en juridisk autoritet eller plikt til å delta, for eksempel eksperter, interessegrupper, næringsliv eller forskere (Birkland 2011, 93).

En beslutningsprosess kan deles inn i fem ulike hovedfaser: dagsordensetting, politikkformulering, vedtak, iverksetting og evaluering (Cobb og Elder 1981, 394; Kingdon 1984, 3; Sabatier 1991, 145). I denne oppgaven vil beslutningsprosessen avgrenses til og med vedtaket fattes, altså til og med endringene i Industrikonsesjonsloven vedtatt i Lagtinget 25. september 2008. De tre første fasene kalles ofte "policy-making" som en fellesbetegnelse, selv om hele policy-syklusen må ses i helhet (Cobb og Elder 1981, 394).

Det kan være ulike grunner til at et problem kommer på dagsordenen. Det kan være initiativ fra pressgrupper, det nasjonale systemet eller det internasjonale systemet, eller trekk ved organiseringen. Overnasjonale beslutningsorgan som EU eller EØS kan sette ting på agendaen på nasjonalt nivå slik som i denne saken (Cobb og Elder 1981, 394). Politikkformuleringsfasen blir også kalt utredningsfasen. I hjemfallssaken går utredningsfasen over mange år. Helt fra man setter ned en interdepartemental arbeidsgruppe i 2001 til den endelige modellen for hjemfall blir utformet sommeren 2007 etter at EFTA-

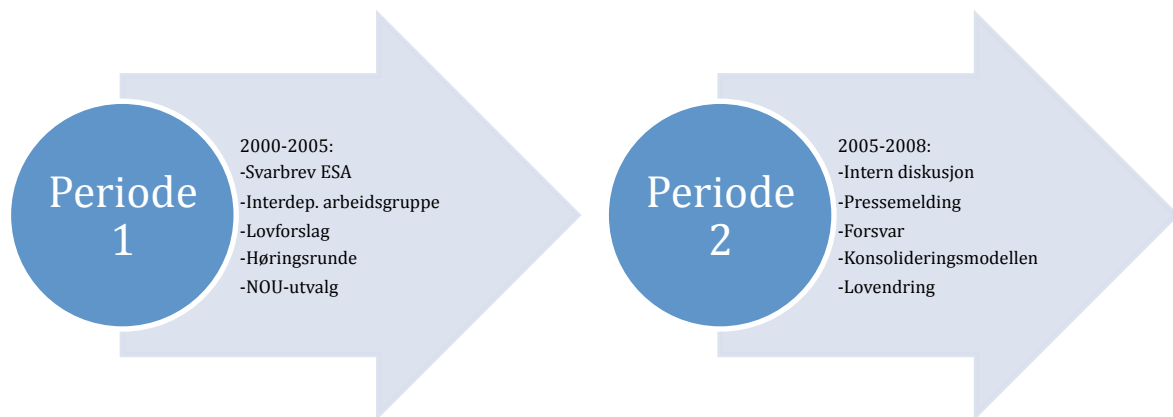
domstolen hadde avgitt sin dom. I løpet av denne perioden var det mange og spredte forsøk på å formulere hvordan politikken for eierskap av vannkraftressurser skulle være, og blant annet var det et NOU- utvalg som jobbet med saken i halvannet år.

Vedtaksfasen kan kobles opp mot den provisoriske anordningen som regjeringen vedtok i august 2007 og senere behandlingen i Stortinget i 2008. Iverksettingen, håndhevingen av lovverket og evaluering av nye hjemfallsregler vil derfor ikke bli dekket i denne oppgaven. Industrikonsesjonsloven vedtatt i 2008 var ikke klar på hvordan utleiereglene for vannkraftverk skulle være, så det var en påfølgende debatt om reglene og håndheving av utleie, men dette vil ikke bli diskutert her. Underveis i beslutningsprosessen vil det være interessant å analysere hvordan aktørene definerer problemer og løsninger. Fokuset vil ligge på hvordan aktørenes holdninger underveis preget prosessen og det endelige utfallet. Analysen vektlegger i hovedsak den norske konteksten, det vil si beslutningsprosesser i norsk forvaltning og dermed i mindre grad interne beslutninger hos ESA som ikke har direkte påvirkning på den norske beslutningsprosessen.

Videre vil det være relevant å definere hva som menes med begrepet tilpasning, noe som er omtalt i den foreliggende litteraturen. Når norske myndigheter gjør ting de ellers ikke ville ha gjort, opprettholder en politikk de ellers ville ha forlatt eller gir politikken andre former og begrunnelser enn de ville ha gjort uten påvirkning fra EU kalles det tilpasning (Claes og Tranøy 1999, 5). Slik Europautredningen påpeker har Norges tilslutning til EØS ført til at norsk energisektor i flere saker er omorganisert (NOU 2012:12, 547). Jeg vil benytte denne definisjonen av tilpasning til EØS-regelverket, men også gjøre et skille mellom formell og uformell tilpasning. Konsolideringsmodellen reflekterer en tilpasning som nedfeller seg i formelle endringer. Men for denne oppgaven er det dynamikken i selve prosessen fram til den formelle tilpasningen som er viktig.

## **1.4 Empiriske funn**

Den empiriske gjennomgangen og analysen vil bli delt opp i to perioder med regjeringsskiftet i 2005 som skille, noe figuren under viser. I hver av de to analyseperiodene vil et knippe enkeltbeslutninger bli analysert ut fra de teoretiske perspektivene.



**Figur 1: Inndeling av analyseperioder inkl. de viktigste enkeltbeslutningene.**

Periode 1 strekker seg fra det første signalet om at ESA hadde satt i gang en etterforskning mot Norge i 2000 til regjeringsskiftet i oktober 2005. Det hadde ikke vært noen politisk diskusjon omkring hjemfallsretten før ESA henvendte seg til norske myndigheter, noe som trolig skyldtes en relativt bred politisk enighet om den modellen Norge hadde. I forbindelse med utarbeidelsen av Energiloven og endringene i skattelovgivningen på 1990-tallet hadde man sett en klar trend mot liberalisering av energimarkedene, men dette gjaldt ikke eierskapet til naturressursene. Det formelle åpningsbrevet fra ESA kom i juni 2001, mens siden det var Stortingsvalg samme år ble det opp til den nye regjeringen å besvare dette. Når ESA fortsatt står på at Norge bryter prinsippene om de fire friheter i EØS-retten på tross av det norsk svarbrevet, ble det besluttet å prøve seg på en ny linje. Det ble satt ned en interdepartemental gruppe som skulle se på hvilke løsninger som kunne gi likebehandling til offentlige og private aktører. Embetsverket hadde i gruppas rapport uttrykt et ønske om å effektivisere sektoren og basert på denne rapporten ble det utformet et lovforslag i Olje- og energidepartementet som foreslo et eiernøytralt hjemfallsinstitutt hvor konsesjonene skulle ha en løpetid på 75 år fra lovendringstidspunktet (OED 2002a). Dette ville i praksis bety at offentlige eiere ville miste sine konsesjoner som var meddelt på ubegrenset tid. De voldsomme protestene førte til at et bredt NOU-utvalg ble satt ned, men etter halvannet år med jobbing kunne ikke gruppa levere noe annet enn en sprikende rapport full av særmerknader til statsråden i november 2004. Etter at høringsrunden på rapporten, vurderte

politisk ledelse at det var for kort tid igjen før Stortingsvalget høsten 2005 til at de kunne fremme et lovforslag.

Periode 2 strekker seg fra regjeringsskiftet i oktober 2005 til lovendringen ble vedtatt i Lagtinget i september 2008. Med den rødgrønne regjeringen og deres Soria Moria-erklæring fikk man et skifte av standpunkt overfor ESA. Analysen sentrerer seg for øvrig på beslutningsprosessene internt i Regjering og departement vinteren 2005/2006, samt utformingen av endelig tilpasning etter avgjørelsen fra EFTA-domstolen sommeren 2007. Det var klart at den nye regjeringen ønsket å sikre det offentlige og nasjonale eierskap i vannkraftsektoren, men hvordan dette skulle løses i praksis ble heftig diskutert bak lukkede dører høsten 2005. I utgangspunktet var ikke statsråden og embetsverket enige om hvordan de skulle løse problemet med forskjellsbehandlingen, men et lojalt embetsverk rettet seg etter statsråd Odd Roger Enokssens ønsker om gunstige vilkår for kommuner og fylkeskommuner. Høsten 2005 gikk norske myndigheter i dialog med ESA for å finne en løsning, men da dette ikke førte fram sto de ikke igjen med så mange valg. Enten kunne man rette seg etter kravene, eller så kunne man ta konflikten med ESA. Innad i regjeringen ble det diskutert hva konsekvensene av en mulig rettssak i EFTA-domstolen ville bli, før statsråden i april 2006 kunngjorde at regjeringen ville bevare det daværende regelverket for hjemfall på tross av ESAs krav om endring (OED 2006).

Det norske forsvaret i EFTA-domstolen ble i hovedsak basert på to argumenter. For det første argumenterte man med at hjemfallsordningen falt utenfor EØS-avtalens rammer fordi at eiendomsrett er holdt utenfor avtalen. Videre hevdet man at det må være internt anliggende for et medlemsland å bestemme om vannkraftressurser skal være underlagt offentlig eller privat eiendomsrett. 26. juni 2007 slo EFTA-domstolen fast at forvaltning av naturressurser ikke er unntatt EØS-avtalen og at Norge hadde overtrådt prinsippene om etableringsrett og fri kapitalbevegelse. Selv om Norge tapte, ga retten Norge medhold i at hensynet om å etablere et system for offentlig eierskap til vannkrafta er EØS-rettslig legitimt (EFTA-domstolen 2007a). Dette skulle vise seg å være avgjørende for den endelige tilpasningen av det norske regelverket. Ved å reparere de mangler i konsistensen i det offentlige eierskapet som EFTA-domstolen hadde påpekt, utformet embetsverket sommeren 2007 en modell som ble kalt Konsolideringsmodellen. Modellen fjernet blant annet adgangen til å gi nye private konsesjoner, adgangen til å forlenge en konsesjon for private eiere og adgangen til å selge hjemfalt vannfall tilbake til private. Etter tapet i EFTA-domstolen trodde mange at det ville skje en liberalisering av eierskapet til vannkraftressursene, men Konsolideringsmodellen bygger på prinsippet om offentlig eierskap. I stedet for å svekke det

offentlige eierskapet ble det styrket, og derfor hevdes det at Norge tapte krigen, men vant slaget (Odelstinget 2008).

## 1.5 Tidligere forskning

Claes og Eikeland (1999) har skrevet om norsk energipolitikk under EØS-avtalen, og de konkluderte med at norsk tilpasning til EU innenfor energiområdet i hovedsak har bestått av kun et lite ekstra dytt til en endringsprosess og at den norske energipolitikken har vært sterkere drevet av andre faktorer. Allerede i 1999 antyder de at sentrale målsetninger i norsk kraftpolitikk generelt kan bli utsatt for press gjennom interessekanalen i ESA, og peker spesielt på at industrikonsesjonsloven kan bli gjenstand for fremtidig etterforskning (Claes og Eikeland 1999, 173). Den offentlige utredningen om Norges forhold til EU (NOU 2012:12), publisert i 2012 er viktig bakgrunnsmateriale for å se hjemfallssaken i et helhetlig bilde. Austvik og Claes (2011) har skrevet en bakgrunnsrapport for utredningen som spesielt tok for seg hvordan norsk energipolitikk blir påvirket av EU og EØS-avtalen. På generell basis, både innenfor kraftmarkedet og oljesektoren, peker de på at norsk energipolitikk har lang tradisjon for sterk offentlig styring. ”Målene i energipolitikken er nasjonale, og midlene intervensjonistiske fra det offentliges side” (Austvik og Claes 2011, 7). Avtaler med EU endrer handlingsrommet for staten ved at den selv blir gjenstand for regulering og ikke bare er den som regulerer økonomisk aktivitet (Austvik og Claes 2011, 8).

Knudsen og Ruud (2011) fra SINTEF har undersøkt hvordan forskjellige hensyn, mål og interesser er koordinert i vannkraftprosjekter i Norge. Midttun (1988) har med sin analyse av hvordan det statlige engasjementet omkring utbyggingen av norske vannkraftressurser bidratt til å kartlegge forholdet mellom de ulike aktørene i sektoren. Hans funn viste at det statlige engasjementet førte til at aktører fra politiske, administrative og næringslivsarenaer utviklet formelle og uformelle nettverk for beslutningstaking. Bræin (1999) studerte hvordan det norske alkoholmonopolet ble brakt opp til toppen av den politiske agendaen i EØS-forhandlingene høsten 1990, og senere til EFTA-domstolen i desember 1997. Jeg har kunnet dra mange paralleller til problematikken omkring EØS-avtalen, selv om denne studien omhandler et helt annet politikkområde.

Siden eksisterende litteratur om hjemfallsinstituttet innenfor statsvitenskapelig forskning har vært begrenset, har det også vært viktig å kartlegge temaet innenfor andre fagretninger. Det juridiske perspektivet som omhandler Norges forhold til EU gjennom EØS-avtalen generelt (NOU 2012:12; Sejersted et al. 2011), og hjemfallssaken er spesielt omtalt i



et kapittel i European Energy Law Report (Arnesen 2009). Den historiske forskningen på norsk vannkraftforvaltning har gitt et solid grunnlag for å forstå konteksten. Det har vært relevant å sette seg inn i nærliggende områder som markedsreformen i norsk kraftsektor (Claes og Vik 2011; B. B. Jacobsen 1998; Thue 1996), eller historien om det statlige engasjementet i vannkraftutbyggingen og Statkrafts historie (Nilsen og Thue 2006; Skjold 2006; Thue 2006). For å forstå den posisjonen som vertskommunene hadde i beslutningsprosessen om hjemfall har også historien til interesseorganisasjonen Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) vært studert (Thue 2003). I mange sammenhenger blir vertskommunene også kalt ”kraftkommunene”, men jeg har valgt å bruke begrepet vertskommune for å danne et tydelig skille til eierkommunene.

## 1.6 Oppgavens oppbygging

Oppgavens første kapittel, **kapittel 1: Innledning**, gjør rede for oppgavens tema, kort bakgrunn, problemstilling og avgrensninger og tidligere forskning. **Kapittel 2: Teori og metode** presenterer det analytiske rammeverket som skal brukes i analysen. Først vil de to organisasjonsteoretiske perspektivene presenteres, to varianter av det instrumentelle perspektivet og det kulturelle perspektivet. Knyttet til de teoretiske perspektivene som benyttes er det utformet empiriske forventninger som skal ligge som grunnlag for analysen. Til sist vil det metodiske opplegget presenteres og diskuteres.

**Kapittel 3** presenterer konteksten for temaet med en historisk oversikt over praksisen i eierskapet av norske vannkraftressurser tilbake til da lovgivningen ble satt på begynnelsen av 1900-tallet, samt en oversikt over EØS-avtalens rammer og overvåkning i Norge. I tillegg vil strukturen i norsk vannkraftsektor på 2000-tallet presenteres. Den historiske oversikten vil danne grunnlaget for å forstå tradisjonene som ligger i hjemfallsinstituttet, før den politiske prosessen vil bli nærmere studert. **Kapittel 4** vil presentere empirien, altså hva som kjennetegnet de politiske prosessene i departementet, regjeringen og Stortinget i perioden mellom 2000 til 2008. Empirien er delt i to perioder, og analysen vil også følge samme oppdeling.

I **kapittel 5** vil funnene fra datainnsamlingen drøftes opp mot teoriene og det dras konklusjoner fra dette. I slutten av hver periode er det en oppsummering hvor perspektivene gis scorer i en tabell. **Kapittel 6** vil presentere en oppsummering av hele oppgaven, se problemstillingen i lys av analysens funn, vurdere teoriens relevans og implikasjoner og vurdere mulighetene for videre forskning.

## 2 Teori og metode

### 2.1 Organisasjonsteoretisk rammeverk

Foreliggende studie søker å forstå og tolke beslutningstaking om hvordan man skulle tilpasse konsesjonslovgivningen for vannkraftressurser slik at det var i samsvar med EØS-lovgivningen. Hvordan hver analytiker ser og vurderer en enkelthendelse er ikke kun en funksjon av de foreliggende fakta i saken, men også hvilke analytiske briller man velger å bruke (Allison 1969, 689). En analytiker kan ikke beskrive alt som ledet opp til hendelsen som en søker å beskrive, og det kan heller ikke jeg gjøre selv om denne oppgaven er avgrenset til en gitt tidsperiode. Forklaringens logikk krever derfor at en analytiker skiller ut hva som er relevante og avgjørende faktorer som førte til utfallet (Allison 1969, 690).

For å skille ut avgjørende faktorer for hjemfallssakens utfall vil jeg i denne analysen bruke to ulike organisasjonsteoretiske perspektiv. Analysen vil baseres på to varianter av det instrumentelle perspektivet: en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant, og et kulturelt perspektiv. I den hierarkiske varianten er kunnskaper om mål-middel-sammenhenger sentralt, og organisasjonen er et redskap for å oppnå dette ved hierarkisk styring. Mens i forhandlingsvarianten åpnes det opp for at det finnes interessehevding og forhandling innad i statsforvaltningen, og at dette kan ha betydning for beslutningene som tas (Christensen et al. 2009, 34; Pfeffer 1981, 31). Å bruke et instrumentelt perspektiv vil kunne tydeliggjøre de argumentene som var basert på rasjonell kalkulasjon. Beslutningene som tas representerer aktørenes prioriteringer og hvilke hensyn som blir vektlagt tyngst. Hensynene kan også avdekke de ikke-rasjonelle aspektene i vurderingene. Kulturperspektivet fokuserer på verdier og normer som har grodd fram over lang tid internt i organisasjonen (Christensen et al. 2009, 77–78; March og Olsen 1989). Jeg har valgt å utelukke myteperspektivet som ofte er brukt i organisasjonsteoretiske analyser fordi det er lite relevant å studere endringer i konsesjonslovgivningen ut fra skiftende verdier i omgivelsene.

Metoden som skal brukes er kongruensanalyse, en metode hvor man prøver å finne samsvar mellom konkrete observasjoner og et sett spesifiserte prediksjoner fra teori (Blatter og Blume 2008). De teoretiske perspektivene som presenteres i dette kapitlet vil brukes som utgangspunkt for å danne disse prediksjonene.

### 2.1.1 Handlingslogikken i perspektivene

Som grunnlag for de organisasjonsteoretiske perspektivene ligger ulike antagelser om atferden og logikken bak de valgene beslutningsaktørene gjør. March og Olsen (1989, 160) presenterer to typer handlingslogikk; "logic of appropriateness" og "logic of consequences".

I førstnevnte handlingslogikk (logic of appropriateness/logikken om det passende) legges det til grunn at aktørene i beslutningsprosessen handler ut fra en forståelse av hva som er passende atferd i den situasjonen man står overfor. Aktørenes atferd vil være bestemt av rolleforventninger, regler, identitetsoppfattelse og tidligere handlingsmønstre eller erfaringer (March og Olsen 1989, 161). Når individer entrer en institusjon vil de oppdage og læres opp i institusjonens regler. Prosessen hvor det som er passende utvikles skiller seg altså fra situasjoner hvor man handler ut fra hva som ses som passende. Når de samme individene som har kommet inn i en institusjon møter andre situasjoner på et senere tidspunkt vil de respondere ut fra de lærte reglene. Hele politiske institusjoner kan være knyttet til regler og rutiner som definerer hva som er passende atferd (March og Olsen 1989, 161).

I "logic of appropriateness", vil det være situasjonen man står overfor og tradisjonene som i stor grad bestemmer hva som er passende atferd. Hva som er passende kan være alt fra det kulturelt baserte til det formålsrasjonelle. I praksis er "logic of consequences" underordnet logikken om det passende selv om de to skiller seg fra hverandre. "Logic of consequences", også kalt konsekvenslogikk, er basert på en mål-middel rasjonalitet, hvor aktørene handler for å oppnå størst mulig gevinst eller nytte. Her vil man anta at det er mulig å forutsi fremtidige konsekvenser av handlingen som utføres, og det derfor ligger kalkulerende og instrumentelle betraktninger til grunn (March og Olsen 1989, 160).

Analyseenheten i denne oppgaven er norske myndigheter, med ESA/EFTA-domstolen som den eksterne aktøren. De organisasjonsteoretiske perspektivene vil identifisere hvem som er de viktigste aktørene. Den hierarkiske varianten vil for eksempel være knyttet til den viktigste aktørens eventuelle kontroll og rasjonelle kalkulasjon (Christensen et al. 2009, 14). Hvordan denne aktøren opptrådte i samhandlingen med andre deler av forvaltningen, parlamentet og sivilsamfunnet vil da være relevant å kartlegge. Forhandlingsvarianten vil derimot være knyttet til at det endelige resultatet reflekterer tautrekking mellom ulike standpunkter og hensyn. Den rasjonelle kalkulasjonen hos den viktigste aktøren er ikke like viktig i kulturperspektivet, som heller knyttes til at tidligere forvaltningspraksis og tradisjoner vil ha preget beslutningene som ble tatt i denne saken (Christensen et al. 2009, 14).

### 2.1.2 Et instrumentelt perspektiv med to varianter

Det instrumentelle perspektivet vektlegger en rasjonell kalkulasjon både når det gjelder årsaksforhold og effekter, og baseres på en konsekvenslogikk. Gulick (1937) har pekt på at formelle og organisatoriske grenser kan påvirke informasjonsutvekslingen og koordineringsprosesser. Maktutøvelse vil derfor baseres på strategiske handlinger i formelle strukturer. Det instrumentelle perspektivet tar utgangspunkt i at aktørene lar seg styre av den formelle organisasjonsstrukturen. Denne strukturen består av posisjoner og regler for hvem som skal gjøre hva, og hvordan oppgavene skal utføres (Egeberg 1989b, 18). Ledere kan utøve strategiske handlinger fordi de har relativt stor grad av kontroll over endring- eller reformprosesser og at de scorer høyt på rasjonell kalkulasjon (Dahl og Lindblom 1953).

Gjennomføring av *formålsrasjonelle handlinger* har en rekke forutsetninger (Allison og Zelikow 1999, 24; Christensen et al. 2009, 35). Man antar at formålsrasjonell beslutningsatferd vil være et resultat av aktørenes avveininger på fire områder. For det første kreves det en klargjøring av hva målet eller problemet er. Uten klare preferanser, vil den rasjonelle vurderingen ikke være mulig. De spesifiserte målene vil ikke bare bestemme valget av alternativer, men også beslutninger om hva slags personell som skal ansettes og hvilke ressurser som skal allokere til den aktuelle oppgaven (Scott og Davis 2007, 36). For det andre forutsettes det at det går klart frem hvilke alternativer som er mulige. Tredje avveining er hva forventningene om konsekvenser for de ulike handlingsalternativene er. Til sist vil aktørene bestemme hvilket valg som skal tas blant alternativene, sett i lys av verdiene og deres konsekvenser (Allison og Zelikow 1999, 24).

Den rasjonelle forståelsen av organisasjoner vil bli modifisert til *en begrenset rasjonalitet* i de perspektivene som her blir brukt. Begrepet om fullstendig rasjonalitet har gjennom empiriske studier vist seg å være lite realistisk, og særlig i komplekse organisasjoner som nasjonale myndigheter. En sentral begrensning innenfor organisasjonsteorien er derfor grensene mellom de rasjonelle og ikke-rasjonelle aspektene ved menneskets atferd (Simon 1997, 118). Handlingene vil som oftest ha preg av konsekvenslogikk selv om de ikke fullstendig innfrir kravene til rasjonell opptreden (Simon 1997, 88). I en begrenset rasjonalitet vil letingen etter løsninger være begrenset og stoppe så snart man har funnet tilfredsstillende løsning (March, Simon, og Guetzkow 1958; Simon 1997). På grunnlag av plassering i formelle og fysiske organisasjonsstrukturer, profesjoner og demografisk struktur vil aktørene gjøre en relativt systematisk utvelgelse (Egeberg 1989a,

95). For eksempel vil handlingsmodeller og verdier internalisert gjennom for eksempel langvarig utdanning kunne bli aktivert (Christensen, Lægheid, og Zuna 2001).

### **2.1.3 Hierarkisk variant**

I den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet står kunnskaper om mål-middel sammenhenger sentralt, og organisasjonen er et redskap eller instrument for å oppnå dette (Christensen et al. 2009:34). En formell organisasjon er det som skal til for å skape systematisk oppmerksomhet om et bestemt saksfelt, og uten å støtte seg i en formell offentlig organisasjon vil et hensyn eller en interesse ha liten gjennomslagskraft (Simon 1997, 85).

Tanken om rasjonelle valg forutsetter at lederne har makt til å overvinne eventuell motstand fra andre grupper. Dersom andre gruppers mål blir trukket inn i beslutningsprosessen, blir det sett på som et problem man kan håndtere ved hierarkisk styring fordi myndighetene har sterk politisk og administrativ kontroll (Christensen et al. 2009, 43). Lederne i en organisasjon må ta hensyn til gitte vilkår i omgivelsene, men det er likevel antatt at de står overfor et virkelig valg. De kan skaffe seg et kunnskapsgrunnlag før eventuelle vedtak blir fattet. Hvis organisasjonen står overfor endringsprosesser, vil nåværende organisasjonsform, og behandlingsmåte bli stilt på lik linje med andre måter som kan være aktuelle. Hvis nåværende behandlingsmåte anses som uegnet for å oppnå et mål ledelsen har satt seg, vil de kunne endre dette på egenhånd (Rones 1997, 64).

En formell organisasjonsstruktur er en normativ struktur basert på spesifiserte regler og roller hvor det mer eller mindre klart hvem som skal gjøre hva og hvordan (Scott 1981). Den formelle organisasjonsstrukturen med hierarki innebærer over- og underordning mellom ulike vertikale nivåer i organisasjonen. I et departement inngår for eksempel ulike seksjoner eller kontorer i en avdeling, og alle avdelingene vil være underlagt den politiske og administrative ledelsen. En slik hierarkisk inndeling er vanlig hos myndighetene, og ved å ha hierarki i en organisasjon vil man anta at en overordnet kan instruere underordnede (Christensen et al. 2009, 37; Egeberg 2003, 117). En underordnet vil følge en slik instruksjon fordi det er en offentlig plikt, eller det kan være i deres egeninteresse fordi organisasjonsstrukturen gjør at de kan få et framtidig opprykk i hierarkiet (Egeberg 2003, 117). Som en følge av dette vil det antas at organisasjonen vil opptre enhetlig og ha klare og konsistente målsettinger (Allison og Zelikow 1999, 24).

Bevisst styring fra ledelsens side kan skje gjennom utforming av organisasjonsstrukturen, men dette forutsetter at ledelsen har makt til å bruke sin formelle

organisasjonsrett i forhold til statsapparatet (Egeberg 1984, 23; Olsen 1978a). Ledelsen kan utforme de strukturelle trekkene som rutiner og arbeidsdeling innenfor byråkratiet, men det kan også være utforming av andre organisasjonsformer som styrer, kontaktutvalg og utredningsutvalg (Christensen et al. 2009, 48). Styring skjer ikke bare gjennom hvem som har deltakelsesrett, men også hvilke mål, alternativer og konsekvenser som blir sett som relevante (Christensen et al. 2009, 48). En hierarkisk styring kan skje gjennom at lederne deltar selv, eller gjennom andre mer indirekte former for styring. Det handlingsrommet som disse strukturelle utformingene gir utgjør ledelsens mulighet til å styre. En beslutningsprosess ut fra dette perspektivet kan være preget av eksklusive deltakelsesrettigheter gitt av ledelsen og klare prosedyrer for å ivareta kontrollen gjennom prosessen (Christensen 1987, 62).

Det formålsrasjonelle idealet som den hierarkiske varianten bygger på er en situasjon der ledelsen, gjennom hierarkisk styring, både har evne til rasjonell kalkulasjon og stor grad av kontroll overfor andre aktører slik rute 1 i tabellen under viser (Dahl og Lindblom 1953). Men empirisk kartlegging har vist at det kan være situasjoner der ledelsen har en begrenset mål-middel forståelse, og der ledelsen må forhandle med andre aktører som har andre interesser (Christensen et al. 2009, 49). En slik posisjon har lav verdi på begge aksene, og beslutningsprosesser vil være styrt av tilfeldigheter siden myndighetene verken har klare mål eller kontroll over prosessen.

En mellomposisjon til disse to ytterpunktene finner vi i 2) Forhandling som har høy evne til rasjonell kalkulasjon, men begrenset politisk og sosial kontroll. Her vil utfallet av prosessene kunne bli komplekse og uklare løsninger, likt forhandlingsvarianten brukt i analysen i denne oppgaven. I den andre mellomposisjonen 3) Manglende måloppnåelse har ikke myndighetene et klart mål, og det blir derfor begrenset måloppnåelse på tross av høy kontroll over beslutningsprosessen.

**Tabell 1: Spenningsforholdet mellom evne til rasjonell kalkulasjon og kontroll**

		Evne til rasjonell kalkulasjon	
		Høy	Medium / Lav
Politisk / sosial kontroll	Høy	1) Hierarkisk ideal	3) Manglende måloppnåelse
	Medium / Lav	2) Forhandling	4) Tilfeldige prosesser

De to dimensjonene som skisseres i tabellen kan også knyttes til mer generelle trekk ved det politisk-administrative systemet. I det Olsen (1988, 121) kaller ”den suverene, men ikke

særlig smarte stat” presenteres det et syn på staten som begrenset evne til rasjonell kalkulasjon. På tross av det kan embetsverket være et instrument for den politiske ledelsen. Den politiske og sosiale kontrollen blir også omtalt i det mer generelle konseptet som Olsen (1988, 108) kaller ”den forhandlende stat”. Modellen antar at spesialiseringen i embetsverket gir grunnlag for utvikling av ulike interesser, og at ulike samfunnsgrupper kan få deltakelse i utformingen av den offentlige politikken.

### **Empiriske forventninger**

- Aktørenes tilgang til prosessen er kontrollert av ledelsen

Den hierarkiske varianten gir forventninger om at styring av tilgang til deltakelse i beslutningsprosessen var forbeholdt ledelsen i OED og regjeringen. Det antas at ledelsen vil opptre som en enhetlig aktør i tilpasningen til EØS-regelverket, samt at den viktigste aktøren, her OED, vil kunne utøve sterk kontroll og rasjonell kalkulasjon. Overordnede i hierarkiet vil kunne instruere de underordnede i beslutningsprosessene. Det forventes at tilgangen til organisasjonsformer hvor aktører fra energibransjen og interesseorganisasjoner kan gi innspill vil være styrt av den politiske og administrative ledelsen. Dette gjelder for eksempel gjennom styrever, kontaktutvalg og utredningsutvalg.

- Ledelsen har ressurser til å utøve kontroll

Gjennom analyseperioden vil man forvente at ledelsen hadde de nødvendige midlene til å styre tilgangen til prosessen og hva som ble besluttet. Denne forventningen er basert på en tanke om at politisk eller administrativ ledelse har mulighet til å utøve kontroll, enten ved deltakelse selv eller ved indirekte deltakelse. Det forventes at energibransjens og eierinteressenes mål blir trukket inn i prosessene, men at OED likevel utøver en kontroll. Det forventes derfor at det legges store ressurser i prosessen fra OED og regjeringens side.

- Klare mål og formålsrasjonell beslutningsprosess

Organisasjonen forventes å være et redskap eller instrument for ledelsen slik at de kan oppnå kunnskaper om mål-middel sammenhenger. Kunnskap om hva som ville være det optimale utfallet for norske myndigheter av korrespondansen med ESA er i så måte relevant. Man vil kunne forvente at offentlige dokumenter vil vise en tilnærmet fullstendig formålsrasjonell beslutningsprosess. Eventuelle utfordringer fra andre gruppers mål om hvordan norske

myndigheter skulle innrette eierskapet til norske vannkraftressurser, vil forventes å bli tatt hånd om av administrativ og politisk ledelse i OED.

For å kunne utøve kontroll over struktur og tenkning, vil man forvente at målene var klare og bestemt på forhånd. Varianten forventer at norsk politisk og administrativ ledelse til enhver tid hadde målet for forvaltningen av vannkraftressursene klart for seg, både da ESA først tok opp saken i 2000 og senere da dommen mot Norge kom. De valgene politisk og administrativ ledelse tok i håndteringen av saken nasjonalt og i forholdet til ESA underveis i analyseperioden vil i så måte være basert på rasjonell kalkulasjon ut fra det ønskede utfallet.

### **2.1.4 Forhandlingsvarianten**

I motsetning til hva som vektlegges i den hierarkiske varianten, åpnes det i forhandlingsvarianten opp for at det finnes interessehevding og forhandling innad i statsforvaltningen, og at dette kan ha betydning for beslutningene som tas (Christensen et al. 2009, 34). Ulike individer og grupper antas å ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper, og i tillegg må de forholde seg til andre organisasjoner som også har andre mål og interesser.

Denne varianten av det instrumentelle perspektivet er basert på heterogenitet i stedet for homogenitet, både innad i det offentlige apparatet og i forhandling med omgivelsene (Baldrige 1971). Heterogeniteten vil ha betydning for både hvem som deltar og hvilken karakter beslutningene som tas har. Politiske organisasjoner blir ansett som pluralistiske, og delt inn i ulike interesser, underenheter og subkulturer. Konflikter mellom disse blir derfor ansett som normalt (Baldrige 1971, 25). Beslutningene blir tatt gjennom dragkamper og kompromiss mellom ulike koalisjoner i forvaltningen. Slike koalisjoner innad i forvaltningen kan også knytte seg til grupper og interesseorganisasjoner utenfor forvaltningen som har interesser i det som besluttet. Ressursknapphet på et gode produserer flere forsøk på å påvirke og oppnå makt fra ulike koalisjoner. Det vil derfor bli flere legitime fordringshavere til de knappe ressursene, og desto vanskeligere å bruke objektive kriterier for å ta beslutningene (Pfeffer 1981, 81).

Aktørene vil i forhandlingsvarianten være tilnærmet rasjonelle og styre ut fra klare mål. Hver aktør, eller koalisjon, vil handle formålsrasjonelt basert på egeninteresse. Varianten forventer altså konsistens innenfor de sosiale aktørene, men inkonsistens og pluralisme innenfor organisasjonen (Pfeffer 1981, 31). Hvis en koalisjon knytter seg til en gruppe utenfor forvaltningen, vil det antas at også gruppa handler på grunnlag av



egeninteresse (Christensen et al. 2009, 44). Denne rasjonaliteten er lik som i den hierarkiske varianten, men de skiller på oppfatningen av om myndighetene er enhetlige. Selv om en underenhet i en organisasjon antas å være en formålsrasjonell aktør, vil andre aktører på flere måter kunne påvirke dens muligheter til å foreta viljestyrte valg ut fra egeninteresse. Andre aktører kan gjøre at man får begrenset antall mulige handlingsalternativer, betydning for konsekvenser av ens egne handlingsvalg eller fordi beslutningsreglene vil være basert på maksimering eller satisfiering.

Siden det er antatt at beslutningsprosessene er karakterisert av en dragkamp mellom interessegrupper (Pfeffer 1981, 31), kan en beslutningsprosess fremstå som uklar. Men den kan også være relativt strukturer, og dette vil kunne variere noe. Avgjørelsene vil derimot sjelden reflektere preferansene til kun en gruppe eller underenhet innenfor organisasjonen, og den endelige beslutningen vil ofte være resultat av forhandling og samspill mellom ulike interesser. En beslutningsprosess vil på denne måten gi både vinnere og tapere, men samtidig være et uttrykk for kompromiss (Pfeffer 1981, 28, 31). I enkelte situasjoner kan det være slik at resultatet er påvirket av en dominerende koalisjon som kan ha fått stort gjennomslag for sine mål og interesser (Christensen et al. 2009, 44). Den dominerende koalisjonen vil da kunne velge mellom de relevante handlingsalternativene på grunnlag av deres rasjonelle kalkulasjoner.

Gitt antagelsen om at aktørene er tilnærmet rasjonelle, og at avgjørelsene tas gjennom dragkamp mellom ulike aktører vil informasjon og kunnskapsgrunnlag spille en viktig rolle. Informasjon kan bli brukt og holdt tilbake strategisk. Informasjon kan også påvirke og endre aktørenes oppfatninger og holdninger (Pfeffer 1981, 31). En ofte brukt metode for å takle interne interesser og for å bygge legitimitet for omstridte beslutninger er bruk av komiteer eller utvalg (Mosher 1967; Pfeffer 1981, 173). Å få aksept for beslutninger antas å være problematisk når det er usikkerhet omkring beslutningen, for eksempel når man ikke kan legge en klar teknisk rasjonalitet til grunn, eller når det ikke åpenbart er et riktig eller galt svar. En slik komité må da være stor nok til å representere ulike konfliktfylte interesser og må bestå av representanter fra de ulike kundekretsene som potensielt kan bli rammet av beslutningen (Pfeffer 1981, 174). På tross av at ulike interesser kommer sammen i en slik komité, vil en i forhandlingsvarianten ikke anta at man oppnår enighet, men at interessehevdningen og dragkampen blir tatt med inn i denne prosessen. Forhandling og kompromiss mellom deltakende parter kan være med på å øke legitimiteten til de beslutningene myndighetene gjør (Mosher 1967).

## Empiriske forventninger

- Breder tilgang til prosessen for ulike aktører og en prosess karakterisert av interessehevding

Forhandlingsvarianten antar at det var interessehevding og forhandling innad i statsforvaltningen om hvordan industrikonsesjonsloven skulle tilpasses til EØS-regelverket og hvordan man skulle håndtere hjemfallssaken. Dette bygger på antagelsen om at ulike individer og grupper antas å ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper, og man vil forvente at ulike enheter innad i statsforvaltningen vil ha ulike interesser om utfallet. Det vil være et skille mellom intern og ekstern forhandling. I den interne tautrekkingen vil man anta at det er ulike interesser og motstridende mål innad i departementet og regjeringen. I den eksterne forhandlingen vil det være tilgang til prosessen for aktører på andre forvaltningsnivå, næringsliv og interesseorganisasjoner. Det antas at enheter innad i statsforvaltningen vil danne koalisjoner med for eksempel kraftkrevende industri eller andre utenfor forvaltningen som har hatt interesse i å påvirke beslutningene som ble tatt. Deltakelsen i prosessen vil altså være bredere enn i den hierarkiske varianten.

- Styring fra ledelsens side er utfordrende og avgjørelser er uttrykk for kompromiss

Forhandlingsvarianten gir forventninger om at avgjørelser gjennom hele prosessen har blitt preget av dragkamp og kompromiss mellom de ulike koalisjonene. I følge forhandlingsvarianten ville dette også ha følger for organisasjonens, her OEDs eller regjeringens, målsetninger kan bli komplekse. Den dominerende koalisjonen vil ha påvirket hvordan beslutningsprosessen har vært organisert underveis og hvilken type endring man fikk. Beslutningsprosessen i seg selv kan være hierarkisk styrt, men utfallet forventes å være komplekst. Til sist vil lovforslaget være et uttrykk for et kompromiss mellom ulike interesser, hvor man både tar hensyn til kommuner og industri i tillegg til ønsket om offentlig eierskap fra enkelte politiske partiers side.

- Informasjon kan bli brukt strategisk

Forhandlingsvarianten gir forventninger om at sentrale aktører, som ledelsen i departementet og dominerende koalisjoner i forvaltningen, har brukt og holdt tilbake informasjon strategisk underveis i beslutningsprosessen. Man vil også forvente at det har blitt satt ned komiteer og grupper for å skape legitimitet og forståelser for problematiske beslutninger. I disse gruppene

kan informasjon ha blitt strategisk, noe som kan gjøre at dominerende koalisjoner kan fått stort gjennomslag for sine synspunkter.

### 2.1.5 Kulturperspektivet

Som en motpol til det instrumentelle perspektivet, vil kulturperspektivet forklare beslutningsprosesser med helt andre faktorer. Kulturperspektivet som ligger innenfor den institusjonelle tradisjonen problematiserer den underliggende mål-middel rasjonaliteten vi har sett i det instrumentelle perspektivet, og peker heller på at det finnes begrensninger i etablerte kulturer og tradisjoner (Christensen et al. 2009, 23).

I et instrumentelt perspektiv refererer begrepet *organisasjon* til et teknisk instrument som kan brukes til å mobilisere menneskelige krefter og rette dem mot fastsatte mål (Selznick 1997, 18). Dette uttrykker en nøkternhet hvor organisasjonen er et enkelt og saklig system eller et utskiftbart redskap. På den andre siden kan begrepet institusjon referere til et produkt av sosiale behov og påtrykk, som en mottakelig og tilpasningsdyktig organisme (Selznick 1997, 18). En institusjon preges av det uformelle, og kan derfor forstås som ut fra en organisk metafor i kulturperspektivet. I en kulturell handlingslogikk vil ikke målene nødvendigvis være gitt, men institusjonen vil skape og begrense målene til gruppene og individene (March og Olsen 1984, 739). Å studere eksempelvis et politikkkfelt som vannkraftforvaltningen eller Olje- og energidepartementet som en institusjon betyr at det vies oppmerksomhet til deres historie og sosiale omgivelser eller hvordan organisasjonen blir tilpasset til de faktiske maktsentre i samfunnet. Institusjonalisering er en prosess som skjer med en organisasjon over tid. Det avspeiler de menneskene som utgjør organisasjonen, de gruppene den legemliggjør og de økonomiske verdiene de har skapt (Selznick 1997, 25).

Organisasjoner som blir ansett som institusjoner antas å ha et sett av regler som styrer atferden til medlemmene (March og Olsen 1989, 22). Disse reglene innebærer at noen måter å tenke og handle på blir tatt for gitt, mens andre blir utelukket. Dette skyldes at man i kulturperspektivet antar at beslutningene som tas ikke alltid bygger på en rasjonell avveining av ulike alternativer, men heller baseres på hva som er akseptabel eller ”passende” atferd ut fra de uformelle normene og verdiene. Hva som er ”passende” for aktørenes baseres på identitet og hva som forventes av dem (March og Olsen 1989, 160). I hver situasjon vil altså handlingene til medlemmene i organisasjonen ikke være knyttet til måloppnåelse eller interessehevding, men mer til hva som er forventet i den posisjonen de har. Reglene for atferd

vil til dels være førende for innholdet i alternativene som blir regnet som aktuelle, og til dels fastlegge prosedyrene for å velge og gjennomføre alternativene.

Det er en dominerende forståelse i faglitteraturen at de institusjonelle normene og verdiene gradvis vokser fram gjennom evolusjonære, naturlige utviklingsprosesser, og at en organisasjon gradvis tilpasser seg indre og ytre press (Christensen et al. 2009, 59). Og det er på denne måten at organisasjonskulturen kan endres. Et *indre press* som opphav til institusjonelle trekk handler om uformelle normer og verdier som organisasjonsmedlemmene tar med seg inn i organisasjonen. Dette kan komme fra deres sosiale bakgrunn eller fra utdanning eller profesjon. Utdanning kan ha betydning for vektleggingen av beslutningspremisser, men effekten av institusjonelle variabler er i de fleste tilfeller sterkere enn effekten av utdanningsvariabelen (Zuna 1999). *Ytre press* er knyttet til aktører i de nære omgivelsenes press og hvordan dette får betydning for de institusjonelle trekkene som utvikles. Dette kan være aktører som OED samhandler mye med eller er særlig avhengig av, enten for tilførsel av ressurser eller for de tjenestene de leverer (Christensen et al. 2009, 59). Kommuner og fylkeskommuner faller innenfor det som er kalt ytre press.

Kulturperspektivet legger stor vekt på at de kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens tidlige år vil ha stor betydning for hvilken utvikling den får senere. Selv små og vilkårlige tidligere hendelser vil kunne avgrense hvilke handlingsalternativene som er aktuelle ved senere anledninger. Dette blir kalt stiavhengighet og kan komme til uttrykk ved at framtidige endringer er påvirket av tidligere hendelser og nåværende struktur (Krasner 1988; Levi 1997, 28; Mahoney 2000). I følge teorien er det to grunner til at en slik stiavhengighet er til stede. For det første kan ikke preferansene og kapabilitetene til aktørene forstås uten et større institusjonelt rammeverk. Og for det andre er det slik at beslutninger i dag tas i samsvar med erfaringsbaserte regler, altså hva som har vist seg å fungere godt i liknende situasjoner, basert på erfaring eller fortolkninger av andres erfaringer tidligere (Christensen et al. 2009, 54; Krasner 1988, 72). Mange har prøvd å spesifisere konseptet stiavhengighet nærmere og hvordan mekanismene i det virker (Mahoney 2000; Pierson 1993) Pierson (2000) har spesifisert hva som menes med stiavhengighet i statsvitenskapen ved å bruke elementer fra økonomi (Arthur 1994; North 1990). Relativt små hendelser, og en viss timing og rekkefølge på hendelsene kan føre til at en organisasjon kommer inn på en sti. Når man har etablert en sti vil positive feedback-mekanismer gjøre at det finnes bare én likevekt. Denne likevekten vil også være resistent mot endring, og derfor vil myndighetene holde seg innenfor denne stien i politikktutforming (Pierson 1993, 2000, 263).

Stiavhengighet vil også kunne være synlig i den eksisterende organisasjonsstrukturen, fordi den er et resultat av tidligere kjøpslåinger og derfor vil avspeile den gjeldende maktfordelinga. Dersom noen aktører oppfatter strukturen som uegnet for å realisere sine interesser, kan de likevel ikke uten videre endre disse forholdene på egen hånd (Roness 1997, 71). De målene som etableres fra begynnelsen i en formell organisasjon kan ha stor betydning for utviklingen videre, og vil gjøre det vanskelig å forandre når omgivelsene og konteksten endrer seg. Dette gjelder også de målgruppene organisasjonen sikter seg inn mot fra starten, og hvis man skal omstille seg fra dette blir kostnadene for store. March og Olsen (1984, 1989) har kalt dette *historisk ineffektivitet*. Sett fra et instrumentelt perspektiv vil dette si at institusjoner som ikke kan omstille seg til endrete problemer og omgivelser, vil være ineffektive. Fra et kulturelt perspektiv vil man derimot si at det er mulig for en institusjon å leve med en historisk ineffektivitet over tid (March og Olsen 1989, 56)

### **Empiriske forventninger**

- Den uformelle kulturen antas som styrende for deltakelsen i prosessen

Historiske utviklede normer og verdier i vannkraftforvaltningen i energisektoren forventes å være styrende for hvem som er passende deltakere i prosessen. Strukturene i det eksisterende konsesjonsregimet antas å være særlig viktig for forhandlingene og deltakelse i prosessene hvor konsesjonslovgivningen skulle tilpasses. Man kan også forvente at dette vil ha blitt gjenspeilet i beslutningsprosessen innad i regjeringen, fordi de ulike gruppene og interesseorganisasjonene kan ha knyttet seg til deler av myndighetene. Dette betyr at selv om OED og regjeringen leder prosessen, vil de uformelle normene gjøre at det tas historiske hensyn når det bestemmes hvem som får deltakelsesrettigheter. Kraftkrevende industri har tradisjonelt hatt innflytelse i politiske spørsmål knyttet vannkraft, og man vil derfor forvente at de blir inkludert i prosessen også denne gangen. Den eksisterende strukturen i konsesjonslovgivningen forventes å være resultat av tidligere kjøpslåinger mellom ulike økonomiske interesser og forvaltningsnivåer.

- Aktørenes normer og verdier forventes å ha innvirkning på prosessens beslutningstaking.

Kulturperspektivet gir forventninger om at normer og verdier har vært viktig for hvordan man skulle håndtere konflikten med ESA om konsesjonslovgivningen. Man kan forvente at beslutningene om reaksjoner til ESA og organisering av prosessen i departementet var preget av hva som var ”passende” å vedta i den norske organisatoriske konteksten, heller enn en

rasjonell kalkulasjon. I følge kulturperspektivet vil det i enkelte tilfeller også være ”passende” å handle rasjonelt. Aktørene vil dessuten trolig også ha ulike definisjoner av problem, løsning og optimal organisering.

Stiavhengigheten i en organisasjon eller innenfor et politikkområde setter rammene for endring. Hva som hadde preget vannkraftforvaltningen siden de første reguleringslovene på begynnelsen av 1900-tallet vil antas å være førende for beslutningene som tas mellom 2000 og 2008.

### **2.1.6 Dynamikk mellom perspektivene**

Ved å studere en beslutningsprosess vil man trolig finne at den må ses i lys av flere forskjellige perspektiv. Det er kun i noen tilfeller at man kan forstå offentlige organisasjoners virkemåte kun som et resultat av instrumentelle prosesser, eller kun som et produkt av historisk arv og uformelle normer. Det er heller ikke slik at aktørene i disse organisasjonene er endimensjonale, men de vil heller normalt handle ut fra komplekse handlingslogikker (Christensen et al. 2009, 200). Hvis vi ser på relasjonene mellom et instrumentelt og et kulturelt perspektiv kan det for eksempel vise seg at det å gripe inn instrumentelt for å styre prosesser har visse begrensninger. Dette kan være begrensninger i form av kulturelle tradisjoner og stiavhengighet. Det motsatte standpunktet vil være at instrumentell handling til en viss grad kan påvirke uformelle normer og verdier i de kulturelle tradisjonene. En betingelse for at instrumentell handling kan påvirke de kulturelle tradisjonene vil da være at organisasjonskulturen ikke blir påvirket av organisasjonsmedlemmenes sosiale bakgrunn, men at den formelle strukturen utgjør den viktigste rammen (Christensen et al. 2009, 201). De ulike perspektivene kan analyseres ved å se på hvordan de gjensidig påvirker hverandre og virker sammen (Christensen et al. 2009, 207). Dynamikken mellom perspektivene vil være viktig fordi det ofte er et komplekst samspill som påvirker politiske og administrative lederes spillerom. Deres spillerom i reformprosesser kan være påvirket av formelle rammer, historisk-institusjonell kontekst og omgivelsesfaktorer (Christensen, Læg Reid, and Wise 2002, 158).

Selv om det i dette caset ikke er snakk om en reform av offentlig sektor, men heller en strukturendringsprosess, vil jeg argumentere for at dynamikken mellom perspektivene har overføringsverdi til å studere en beslutningsprosess. Dersom en organisasjon tar hensyn og tilpasser seg til aktørene i sine omgivelser, kan dette for eksempel være fordi organisasjonene

har hatt tradisjon for dette i en historisk kontekst. På denne måten kan kulturelle trekk modifisere effekten av formelle strukturer.

Viktige aspekter ved ett perspektiv kan også sette ramme for hvordan man tolker andre perspektiver. Politiske vedtak, interessehevding og ytre hendelser kan for eksempel tolkes og filtreres gjennom uformelle normer (Christensen et al. 2009, 209).

## **2.2 Metode**

For å besvare problemstillingen har jeg valgt en kvalitativ tilnærming, og i dette kapitlet vil jeg presentere og diskutere de metodiske valgene. Jeg ønsker å få en kontekstuell forståelse for hvordan tilpasningen av konsesjonslovene for vannkraftressurser til EØS-regelverket er knyttet til resten av den norske energipolitikken. Samtidig ønsker jeg å formidle en rik beskrivelse og en dyp forståelse av beslutningsprosessene på nasjonalt nivå, og derfor anser jeg kvalitativ tilnærming som gunstig. Ved å studere en prosess som går over sju år vil det være avgjørende å kunne synliggjøre forandringer og koblinger mellom hendelser i tid. I motsetning til kvantitativ forskning som ofte er anklaget for å fremstille et statisk bilde av den sosiale virkelighet, har kvalitativ forskning et fortrinn i få frem nettopp disse nyansene (Bryman 2004, 287).

### **2.2.1 Forskningsdesign**

Min oppgave har som mål å beskrive, forklare eller tolke et spesifikt case, nemlig beslutningsprosessene underveis og den endelige tilpasningen til EØS-regelverket i hjemfallssaken. Det valgte forskningsdesignet er derfor casestudie. Et casestudie kan bli definert som en intensivt studie av et enkelt case der formålet med studien, helt eller delvis, er å kaste lys over en større populasjon (Gerring 2007, 20). Det er viktig å påpeke at et casestudie aldri vil være perfekt representativt og heller ikke kan gi grunnlag for slutninger med en definert feilmargin innenfor en slik populasjon eller univers. I dette tilfellet vil det også være snakk om et teoretisk konstruert univers. Likevel vil jeg argumentere for at det kan trekkes tentative slutninger til den bredere populasjonen av case: det George og Bennett (2005) kaller betinget generalisering. En betinget generalisering kan si noe om hvilke drivkrefter som forårsaker et utfall under klart definerte omstendigheter. Generaliseringen handler altså om forutsetninger og mekanismer bak et bestemt utfall snarere enn antagelser om hvor ofte det vil finne sted; den knyttes videre til et univers som er teoretisk konstruert (George og Bennett 2005, 31). Denne oppgaven kan belyse hvordan beslutningsprosesser

foregår i norsk vannkraftforvaltning, hvordan Norge håndterer uenigheter fra ESA eller hvordan norsk regelverk blir tilpasset EØS-regelverket.

Et casestudie kan ha variasjon i tid og rom, og formålet er å belyse et årsaksforhold (Gerring 2007, 27). Avgrensningen i tid strekker seg fra tidspunktet hvor ESA startet etterforskningen av det norske hjemfallsinstituttet i 2000 til saken var avsluttet med ny lovgivning i 2008, og oppgaven er avgrenset til beslutningsprosesser innad i Norge med fokus på beslutninger i Olje- og energidepartementet og regjeringen. Casestudiet vil være et egnet forskningsdesign hvis målet med forskningen er forståelse av empiriske forutsetninger eller årsaker bak et gitt utfall, samt forståelse av kompliserte kausalmekanismer, heller enn kausale effekter. Komplekse interaksjonseffekter og stivhengighet vil i større grad kunne bli tatt hensyn til i et casestudie (George og Bennett 2005, 22). Det er et godt egnet forskningsdesign for studier med et holistisk siktemål slik som denne studien (Gerring 2007, 49). På den andre siden er casestudiet svakt på representativitet, fordi det kun inkluderer et lite antall caser av et større fenomen (Gerring 2007, 43). Et studie med flere enheter enn et casestudie vil også være sterkere med tanke på å teste hypoteser med en større grad av sikkerhet. Et casestudie går i dybden av et case, men blir ofte kritisert for å mangle bredden som et studie med flere enheter har (Gerring 2007, 49).

Fra et vitenskapsteoretisk ståsted trekkes casestudiet mellom to idealer, det idiografiske og det nomotetiske. I Levys (2008) typologi vil denne studien sies å ha et idiografisk siktemål fordi det søker forståelse og helhet, heller enn teoretiske generaliseringer. For å forklare og tolke hendelsene har jeg brukt to organisasjonsteoretiske perspektiver, og det kan derfor sies å være et teoretisk fortolkende studie (Levy 2008, 4). Teorien vil guide datainnsamlingen og hjelpe til å skille relevante fra irrelevante fakta. I motsetning til a-teoretiske casestudier er teoretisk fortolkende studier tydelig strukturert av et velutviklet konseptuelt rammeverk. Dette rammeverket fokuserer på teoretisk spesifiserte aspekter av virkeligheten og unnlater andre aspekter (Levy 2008, 4). Det teoretisk fortolkende vil være primærhensynet i denne studien, men samtidig vil det være et poeng at det jeg finner i dette caset har relevans for andre case innen samme univers. Derav det tidligere nevnte ønsket om å trekke tentative slutninger til den bredere populasjonen av et case. En slik betinget generalisering vil være sekundærhensynet for denne studien. Jeg vil argumentere for at dette forskningsdesignet er velegnet for å svare på problemstillingen som har både en deskriptiv og en analytisk del.



### 2.2.2 Forskningsprosessen

Ut fra det forskningsdesignet som er valgt, ligger det til rette for bruk av kvalitative metoder. Jeg har valgt å bruke kongruensanalyse, en metode som utnytter et stort antall observasjoner innenfor et case til systematisk test av teori. At jeg bruker organisasjonsteori i analysen vil i så måte være en fordel, fordi metoden krever at en har teoretiske modeller som en kan utlede empiriske forventninger fra. I en kongruensanalyse vil koblinger mellom empiriske funn og konkrete forventninger bli utledet fra kjerneelementene i teorien. Dette kan eksempelvis være viktige aktører og strukturer, spor av motivasjonsgrunnlag eller særpreg ved variablene (Blatter og Blume 2008, 319).

Kongruensanalyse har som mål å finne samsvar mellom konkrete observasjoner og et sett spesifiserte prediksjoner fra teori. Ved å gjøre dette kan man se på relevansen eller den relative styrken til ulike teorier for å forklare prosess og utfall i caset som studeres (Blatter og Blume 2008, 325). Metoden har mange likheter med den mye brukte metoden prosessporing (George og Bennett 2005), men kongruensanalysen har en betydelig mer åpen tolkning av hva som karakteriseres som samsvar mellom teori og empiri. Der hvor prosessporing forfølger konkrete hypoteser for å finne de kausale mekanismene, baserer kongruensanalyse seg på et bredt spekter av forventninger utledet fra det teoretiske rammeverket (Blatter og Blume 2008, 326). Det viktigste i en kongruensanalyse er at det er observasjonene som gjør en i stand til å skille mellom konkurrerende teorier. Organisasjonsteorien som vil bli brukt i denne analysen har et bredt rammeverk, og derfor vil det være mer egnet å bruke kongruensanalyse enn en prosessporing. Rivaliseringen mellom ulike teorier er også den viktigste kontrollmekanismen i kongruensanalysen (Blatter og Blume 2008, 325). Dette vil bli testet gjennom oppsummerende tabeller i slutten av hver analyseperiode hvor de ulike perspektivene får en score for hvor egnet det er til å forklare beslutningsatferden i en enkeltbeslutning. Scoren kan i utgangspunktet være svak, medium eller sterk, men i enkelte tvetydige tilfeller kan perspektivene bli gitt en mellomscore som for eksempel svak/medium.

I en ideell fremgangsmåte av kongruensanalyse ville mest vekt blitt gitt til den konseptuelle kjernen i det teoretiske rammeverket som brukes, men i praksis kan det ofte være den empiriske relevansen til prediksjonene som er viktigst. Viktige konseptuelle elementer i et teoretisk rammeverk kan være antagelser om bakgrunn, sentrale strukturerer eller grunnleggende motivasjoner hos individer (Blatter og Blume 2008, 328). Dette kan være særlig fremtredende når man anvender det teoretiske rammeverket utenfor et gitt paradigme

eller forskningsprogram. Utviklingen av organisasjonsteori har tradisjonelt vært fokusert på private organisasjoner, men det er også gjort mye statsvitenskapelig forskning på offentlig sektor basert på organisasjonsteori (Christensen et al. 2009, 12–13).

Kongruensanalyse kan benytte både verdier på konkrete variabler og prosessobservasjoner. Det er derfor mulig å bruke et bredt spekter av fremgangsmåter i analysen. Etter å ha utformet en skisse med et teoretisk rammeverk, var dokumentstudier det første jeg begynte med. Dokumenter som har vært viktig for å forstå beslutningstaking i hjemfallssaken vil omfatte den offisielle korrespondansen mellom Norge og ESA, høringsmeldinger og uttalelser. Disse dokumentene ligger offentlig tilgjengelig på Olje- og energidepartementets nettsider. Den offentlige utredningen fra 2004 har vært et særlig viktig dokument både for bakgrunnsinformasjon og for å identifisere aktører med interesser i lovgivningen på området. Norges forsvarsskriv til EFTA-domstolen, den provisoriske anordningen fra 2007 og lovforslaget fra 2008 har også vært en del av den dokumentbaserte delen av forskningsprosjektet (OED 2007a, 2007b).

Siden saken var svært mye debattert i norsk offentlighet, var det viktig å kartlegge hvem som hadde markert seg i debatten gjennom kronikker og oppslag i media. Den uavhengige nyhetstjenesten *Kraftnytt.no* har samlet artikler og kronikker som har blitt publisert i norske medier om hjemfallsdebatten. Jeg gikk systematisk gjennom disse artiklene, og sjekket i tillegg dette opp mot søk i nyhetsarkivet Atekst. I tillegg har jeg gått gjennom innleggene i spørretimer, komitébehandling og lovgivning i Stortinget. Informasjonen fra disse kildene har i hovedsak blitt brukt som en ytre faktor i analysen, siden den parlamentariske behandlingen ikke er sentral i analysen. Å kartlegge debattene i Stortinget, særlig for første analyseperiode, har vært nyttig for å se hvordan regjeringsmedlemmene har svart på spørsmål knyttet til hjemfall. De meste er offentlig tilgjengelig på Stortingsarkivets hjemmesider, mens enkelte dokumenter har jeg blitt tilsendt på e-post etter forespørsel.

Ti semistrukturerte eliteintervju har imidlertid dannet det viktigste kildegrunnlaget i denne analysen. Å studere prosessobservasjoner i en kongruensanalyse krever datainnsamling om politiske beslutningsprosesser, ofte på høyeste politiske nivå. Da kan førstehåndsinformasjon fra eliteintervju gi informasjon av avgjørende betydning (Tansey 2007, 767). Personer som har vært involvert i beslutningsprosessene i hjemfallssaken i form av sin rolle som regjeringsmedlem, politiker, byråkrat eller representant for fagforening, interesseorganisasjon eller næringsliv vil være særlig interessante informanter fordi de besitter kunnskap om saker, situasjoner, relasjoner og kontekst som ikke er allment

tilgjengelig (Andersen 2006). Semistrukturerte intervju kjennetegnes ved en fleksibel intervjuprosess hvor forskeren har forberedt en rekke spørsmål som gjerne er åpne og generelle i formen. Fraværet av fast struktur i intervjusituasjonen står ikke nødvendigvis i motsetning til klar analytisk struktur fra forskerens side. Aktiv intervjuing og evne til oppfølging kan være avgjørende for hva slags og hvor detaljert kunnskap som genereres (Andersen 2006, 285).

Formålet med bruk av intervju i kongruensanalyse er ikke å lage et representativt utvalg og å bruke intervjuene til å generalisere om karakteristikk eller handlinger til en populasjon, men heller å oppnå utsagn fra de individene som har vært nært involvert i prosessen man er interessert i. Selv om utvalget bør være representativt på den måten at det ikke systematisk ekskluderer et sett av aktører som har spilt en viktig rolle i beslutningsprosessene, er det ikke nødvendig med tilfeldighetsutvalg (Tansey 2007, 769). Det finnes ulike former av ikke-tilfeldighetsutvalg, man kan velge ut informanter på bakgrunn av deres posisjon eller man kan velge respondenter basert hvor innflytelsesrik de har vært på en viss politisk arena (Tansey 2007, 770). Jeg har brukt en blanding av disse to metodene, i den forstand at jeg var klar på at jeg gjerne ville intervju de som hadde sittet i posisjonen som for eksempel statsråd i OED i denne perioden samtidig som jeg har valgt informanter på grunnlag av at de har vært innflytelsesrike i de politiske beslutningsprosessene. Snøballutvalg vil være velegnet metode når identiteten til alle politiske aktører med stor innflytelse ikke nødvendigvis vil være offentlig kjent, noe jeg har benyttet meg av. Jeg hadde to uformelle intervju med to representanter fra akademia høsten 2013 for å få innspill til hvem som har hatt særlig innflytelse på beslutningsprosessene i departementet, og i tillegg har jeg fått tips under intervjuene om hvilke andre som kunne ha særlig innsikt i saken. Det har dessverre ikke latt seg gjøre å få intervju med nåværende byråkrater i OED, men jeg synes likevel at jeg har fått et meget godt og bredt datagrunnlag med de utvalgte respondentene.

Forskningsprosjektet ble meldt til NSD (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste) i god tid før intervjuene ble gjennomført. I midten av desember 2013 tok jeg kontakt med de identifiserte informantene ved å sende ut et invitasjonsbrev via e-post. De fleste ga tilbakemelding på e-post, men jeg måtte også ringe noen av informantene for å få bekreftet intervju. Ettersom jeg fikk tips til hvem som kunne sitte på nyttig informasjon underveis i prosessen, ble noen av invitasjonsbrevene sendt ut i januar 2014.

Intervjuene varte mellom 40 minutter og i overkant av en time, og ble gjennomført på den enkeltes nåværende arbeidsplass eller på et lånt møterom. Et av intervjuene ble gjennomført på telefon ettersom informanten befant seg i utlandet. Intervjuguiden ble

tilpasset hvert enkelt intervju. Det var særlig i etterkant av de to første intervjuene at jeg måtte justere noen av spørsmålene slik at de ble mer tydelige. Enkelte av informantene var bare involvert i saken en av analyseperiodene, og da ble det naturlig nok brukt mest tid på oppfølgingsspørsmål om den perioden. Spørsmålene var likevel i all hovedsak de samme på alle intervjuene. Enkelte spørsmål ble altså lagt til underveis, samt at rekkefølgen varierte noe. Dette er i tråd med metodiske anbefalinger om semistrukturerte intervju (Bryman 2004, 321), og det har gitt fleksibilitet til intervjuene som kan ha vært viktig for å få tak i de opplysningene jeg var på jakt etter.

### **2.2.3 Styrker og svakheter ved det metodiske opplegget**

Siden et forskningsdesign er ment å representere et logisk sett av påstander, er det også mulig å vurdere kvaliteten på ethvert design med grunnlag i gitte logiske tester (Yin 2009, 40). Reliabilitet og validitet er i så måte viktige kriterier for å vurdere kvaliteten på forskningen (Bryman 2004, 272).

#### **Reliabilitet**

En studies reliabilitet referer til hvor pålitelig de innsamlede dataene er (Ringdal 2001). Hvis en studie er pålitelig vil gjentatte målinger med samme måleinstrument gi det samme resultatet. Det skilles mellom ytre og indre reliabilitet, hvor ytre reliabilitet handler om i hvilken grad en forsker som bruker de samme metodene kan replisere studien (LeCompte og Goetz 1982, 35). Selv med grundig dokumentasjon vil det være vanskelig å replisere et casestudie, som derfor ofte er antatt å ha lav ytre reliabilitet (Yin 2009, 45). For å minske truslene mot den ytre reliabiliteten har jeg vært bevisst på min rolle som forsker, og jeg har presentert meg som student og heller aldri ytret noen egne standpunkt i intervjusituasjonene. Ved å legge frem de teoretiske begrepene og definisjonene så tydelig som mulig i oppgavens teorikapittel, vil det gjøre det enklere å replisere studien (LeCompte og Goetz 1982, 37, 39). Metodene for datainnsamling og analyse er også avgjørende for den ytre reliabiliteten. Særlig de semistrukturerte intervjuene som kan være en utfordring. Selv om det har blitt lagt til nye oppfølgingsspørsmål underveis i intervjuene, har jeg i all hovedsak fulgt intervjuguiden som finnes vedlagt i oppgaven. Alle intervjuene har blitt tatt opp på bånd, og materialet har blitt anonymisert og transkribert. Anonymiseringen av intervjuene vil være en betydelig utfordring for den ytre reliabiliteten, fordi det gjør det vanskeligere å gå studien i sømmene. Flere av mine intervjuobjekter satte det som en forutsetning at informasjonen skulle bli

anonymisert, noe som må ses i sammenheng med at beslutningsprosessene i hjemfallssaken var omstridt blant ulike aktører og i media. Direkte sitat har for øvrig ikke blitt anonymisert, og jeg har innhentet samtykke fra intervjuobjektene til å bruke disse sitatene. I dokumentanalysen har jeg vært påpasselig med å sitere de kildene jeg har brukt, samt å sjekke opplysninger opp mot flere kilder der hvor det har vært mulig.

*Den indre reliabiliteten* er identisk med intersubjektivitet, og stiller spørsmål om hvor pålitelige dataene er hvis det er flere medlemmer involvert i et forskningsprogram (LeCompte og Goetz 1982, 39). Siden jeg er den eneste forskeren i dette prosjektet, er det ikke fare for å miste konsistens ved subjektiv tolkning av for eksempel koding av data. Samlet sett vil vurderingen være at den indre reliabiliteten ikke er truet, men at det samtidig eksisterer større trusler mot den ytre reliabiliteten. Det er gjort grep for å øke den ytre reliabiliteten, og det er et kriterium som generelt kan være utfordrende i kvalitativ forskning fordi det er umulig å fryse en sosial setting (Yin 2009, 45).

## **Validitet**

Validitet kan knyttes til hvor gyldige slutningene er, og for å kunne besvare forskningsspørsmålet er det viktig at slutningene som tas har rimelig høy grad av sikkerhet eller validitet (Lund 2002, 85; Ringdal 2001, 86). Det skilles mellom ulike kvalitetskrav eller typer av validitet, hvor begreps-, intern- og ytre validitet er av relevans for casestudier (Yin 2009, 40).

*Begrepsvaliditet* går på om de operasjonaliserte variablene måler de relevante begrepene i forskningsspørsmålet på en god måte (Lund 2002, 106). De abstrakte begrepene som en brukes i et casestudie som dette kan tolkes ulikt på tvers av tid, kontekst og populasjon. Casestudier er særlig utsatt for trusler mot begrepsvaliditet fordi det brukes mange subjektive tolkninger for å samle inn dataene, og i møte med informantene har det derfor vært viktig å være bevisst på begrepsbruk.

*Ytre validitet* er knyttet til hvorvidt man kan generalisere funnene til et større univers, men også å kunne sammenligne fenomener på tvers av kulturer (LeCompte og Goetz 1982, 50). Studiens primærhensyn er teoretisk fortolkende, og på den måten vil det ikke være av høyeste prioritet å sikre den ytre validiteten. Men samtidig søker jeg å oppnå en betinget generalisering innenfor et teoretisk konstruert univers. Som tidligere nevnt handler generalisering her om forutsetninger og mekanismer bak et bestemt utfall snarere enn antagelser om hvor ofte det vil finne sted (George og Bennett 2005, 31). Da er utfordringen å sammenligne et fenomen i norsk energipolitisk kontekst med fenomener i andre land. Norge

er i en særstilling både når det gjelder omfanget av vannkraftressursene og andre energikilder. For å kunne få en høyere ytre validitet, bør man ha replisert studien av beslutningsprosesser i et annet case og da helst et case hvor norsk regelverk måtte tilpasses til EØS-regelverket.

*Intern validitet* er knyttet til hvorvidt det er samsvar mellom det forskeren observerer og de teoretiske ideene som utvikles. Spørsmålet er da om jeg som forsker faktisk har observert eller målt det jeg tror at jeg observerer eller måler (LeCompte og Goetz 1982, 44). I analysen blir det gitt scorer til de ulike perspektivene, og det er viktig å påpeke at de gitte verdiene aldri blir helt presise siden de basert på subjektive tolkninger. Dette er en potensiell trussel mot validiteten som jeg har prøvd å overkomme med å sammenligne scorene med hverandre. Casestudier scorer ofte høyt på intern validitet fordi det er enklere å etablere kausale forhold i ett enkelt case enn for et større antall case (Gerring 2007, 43). Samtidig finnes det en rekke trusler mot den interne validitet. Anonymiseringen av informantene kan være en trussel mot den interne validiteten fordi det er vanskeligere å knytte mine tolkninger i intervjuene til de teoretiske ideene som har blitt utviklet. Der hvor det har vært viktig å få fram intervjuobjektens holdninger eller personlige tolkninger har jeg, så langt det har vært mulig, brukt direkte sitat. Historie og modning er andre trusler. Det har gått lang tid siden informantene var involvert i saken, og detaljer derfor kan ha blitt glemt. Det er 13 år siden den første analyseperioden begynte, og flere av informantene uttalte på enkelte spørsmål at de ikke husket saksgangen i detalj. For å minske denne trusselen har jeg gitt kort bakgrunnsinformasjon ved hvert spørsmål, og fylt inn med informasjon om årstall og lignende der informantene har etterspurt det. På en annen side har det vært en fordel at informantene ikke lenger sitter i de samme posisjonene, og derfor kan uttale seg mer fritt. Ansatte i statsadministrasjonen kan ha en tendens til å undervurdere sin rolle i politisk beslutningstaking. Intervjuobjektene kan også fremme egne interesser i sine svar, og særlig politikere kan være særlig tilbøyelig for dette (Tansey 2007, 767). For å overkomme disse problemene har prøvd jeg ikke bruke tid på spørsmål som er ideologiske eller sterkt subjektive. Informantene har likevel ofte hatt et ønske om å ytre sitt synspunkt på hvordan lovverket om eierskap til vannkraftressurser bør være. I den forbindelse har det vært nyttig for min egen del at jeg hadde gjort dokumentanalysen først slik at jeg ofte var klar over hvor informantene hadde stått i debatten.

## **3 Kontekst**

### **3.1 Historisk perspektiv**

#### **3.1.1 Opprinnelig privat eiendomsrett til vassdragene**

Statlig styring av kraftsektoren har lang historie i Norge, helt fra staten kjøpte opp vannkraft på begynnelsen av 1800-tallet, til lovgivningen som befestet nasjonal kontroll gjennom konsesjonslovene av 1917 (Claes og Vik 2011, 99). Offentlig utbygging av vannkraftressurser ble senere et viktig bidrag til storskalautbygging av industri i etterkrigstiden. Det ble knyttet viktige bånd mellom industri og kraftproduksjon som skulle få betydning for senere kraftutbygginger. For å forstå hjemfallsretten er det viktig å forstå de historiske rammene for styring av kraftsektoren, men også hjemfallsinstituttet i seg selv har en lang historie. Vi må gå tilbake til begynnelsen av 1900-tallet da kampen om konsesjoner om vannkraftressursene sto på som verst. Skillelinjene fra denne tidsperioden har vist seg å ha betydning for senere forvaltningspraksis og beslutningsprosesser. I hvilken grad dette får betydning er ulikt tolket i de to perspektivene, noe som vil bli nærmere studert i analysekapitlet.

Etter unionsoppløsningen i 1905 begynte debatten for fullt om konsesjonene til å drive vannkraft. Den langvarige striden om konsesjonslovgivningen på starten av 1900-tallet må sees på bakgrunn av den særegne norske vassdragsretten. I Europa hadde romerretten trolig hatt en dominerende innflytelse på rettstilstanden til vassdragene. Etter romersk rett var utgangspunktet at alle vassdrag med årssikker vannføring tilhørte allmennheten, og i de fleste europeiske land ble staten, som representant for allmennheten, ansett som eier av alle vassdrag av betydning (NOU 1994:12, 194). I motsetning til Europa, hadde Norge en privat eiendomsrett til vassdragene (NOU 2004:26, 30). De norske vassdragenes egenart og begrensning som ferdselsårer hadde bidratt til at eiendomsforholdene i norske vassdrag var annerledes enn i Europa for øvrig. De som eide grunnen ved elvebreddene, eide også en tilsvarende del av elva (Thue 1996, 28). Dette skapte etter hvert problemer for norske myndigheters ambisjoner om å ivareta samfunnsmessige og nasjonale hensyn knyttet til elektrifisering og storindustri utover 1900-tallet (NOU 2004:26:47).

#### **3.1.2 Nasjonale interesser i fokus**

Den tidlige industrialiseringen i Norge brukte vannfall som mekanisk drivkraft, og i 1887 ble Vassdragsloven vedtatt. Ifølge Vassdragsloven kunne det gis ekspropriasjonstillatelse til

fremme av regulering av vassdrag med formål å legge bedre til rette for industrien, men loven endret ikke på den private eiendomsretten av vassdragene (Thue 2006, 35). Året etter, i 1888, ble Statsborgerrettsloven som krevde at utlendinger skulle ha statlig konsesjon for kjøp av fast eiendom vedtatt, men loven var nok heller knyttet til å unngå utenrikspolitiske konflikter enn å fremme et norsk konsesjonsregime (Thue 2006, 74).

Etter unionsoppløsningen i 1905 kom konsesjoner for å utnytte vannkraft på agendaen. Temaet ble heftig debattert mellom dem som ønsket fritt spillerom for norsk og utenlands kapital, og de som ønsket nasjonal styring og kontroll over naturressursene (NOU 2004:26). 7. april 1906 vedtok Stortinget i hui og hast den første konsesjonsloven som gjaldt erverv av vannfall, og loven ble kalt ”panikkloven”. Panikken var utløst av rykter om utenlandske kapitalinteresser var i markedet for å sikre seg store norske vannfall. Panikkloven bestemte at eiendomsrett eller bruksrett til vannfall inntil videre ikke kunne erverves av fremmede statsborgere eller av uansvarlige selskaper uten tillatelse av Kongen (Thue 2006, 70). Her ser vi at det nasjonalistiske motivet om å beskytte norsk næringsliv var fremtredende, en restriksjon som senere ble fjernet ved inngåelsen av EØS-avtalen (Claes og Vik 2011, 99).

### **3.1.3 Forvaltninga går foran**

Hjemfallsinstituttet ble en del av norsk vassdragsforvaltning i 1907, da det utenlandske selskapet A/S Kinserviks fikk konsesjon til erverv av eierrettigheter i Kinsovassdraget i Hardanger (NOU 2004:26, 47). Prinsippet om den vederlagsfrie overgangen av verdier til staten på konsesjonsrettens område, hjemfallsretten, først ble opprettet av forvaltningen og ikke lovgivende myndigheter (NOU 2004:26, 48). Dette fordi at hjemfallsinstituttet først ble et konsesjonsvilkår, altså noe konsesjonærene måtte godta for å få administrativ godkjenning til å erverve eller råde over fast eiendom.

Bestemmelsene om hjemfall ble introdusert i selve lovverket gjennom ervervsloven av 1909. Der ble det fastsatt at konsesjoner kun gis på minst 60 og høyst 80 år, med påfølgende hjemfall til staten. Det ble forslått at hjemfallsretten skulle gjelde både for norske og utenlandske foretak, men dette skapte så stor debatt i Stortinget at det kun ble vedtatt hjemfall for utenlandske foretak i første omgang. I denne loven var altså hensynet til nasjonal selvråderett sterkere enn hensynet til offentlige eierskap. Det var relativt bred enighet om de nasjonale motivene bak det statlige engasjementet i vannkraftsektoren (Thue 2006, 77).



Konsesjonskraften til kommunene ble også innført med denne loven, og at en tredjepart av verdien av anleggene ved hjemfallets inntreden skulle tildeles kommuner hvor anleggene var plassert (NOU 2004:26, 49). Vi ser at hensynet til norske kommuner er viktige vilkår helt fra den aller første lovgivningen. Justisminister Johan Castberg var hovedansvarlig for utformingen av dette lovforslaget, og trolig den enkeltpersonen som hadde størst innflytelse over den norske konsesjonslovgivningen. Castberg var utdannet jurist og var leder for Arbeiderdemokratene som samarbeidet nært med Venstre (Thue 2003, 41). Selv om Castberg ikke satt i regjering i 1917 da konsesjonslovene ble vedtatt, hadde han stor innflytelse over arbeidet som medlem av Stortingets spesialkomité for konsesjonslovene (Thue 2003, 43). Castberg var inspirert av den amerikanske sosialfilologen Henry George som sto for et syn hvor all grunneiendom burde være samfunnets eiendom (Thue 2003, 42–55). George mente at jorda tilhørte samfunnet, og at naturressursene var en forutsetning for arbeidet, ikke et resultat av det. Samtidig innså han at det var vanskelig å avskaffe den private eiendomsretten til jorda, og presenterte en ny skattepolitikk som løsning hvor ”grunnrenta” var et sentralt begrep (Thue 2003, 43). Dette begrepet har også blitt henvist til en rekke ganger i forsvaret av den norske måten å forvalte vannkraftressurser på.

### **3.1.4 Hjemfallsinstituttet blir lovfestet**

Hjemfallet fikk sin endelige utforming gjennom industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven av 1917 (Thue 1996, 46). Etter vedtaket om ”panikkloven” og ervervsloven fortsatte diskusjonen, og Regjeringen Bratlie som var en koalisjon mellom Høyre og Frisinnede Venstre sto i spissen for at norsk kapital og virksomhet burde få et fortrinn ved utnyttelsen av vannfall. De mente at utbyggingen av vannfall hadde gått uventet langsomt, og fremmet også et forslag i Stortinget om å endre loven, men med regjeringsskiftet i 1912 trakk den nye Venstre-regjeringen til Gunnar Knudsen dette forslaget og fremla senere et nytt forslag til revisjon av konsesjonsloven (NOU 2004:26, 50). De mest betydningsfulle revisjonene var at private, norske borgere også fikk konsesjonsplikt hvis vannkraftverket var over 1000 hestekrefter, at myndighetene fastsatte spesifikke regler for utleie av vannfall i norske kommuner, samt at konsesjonskravene fikk flere detaljer og ble strammet inn (NOU 2004:26, 50). Motivet for at Regjeringen Knudsen fremmet dette var en oppfatning av vannkraftas betydning for allmennheten og samfunnet, samt et uttrykk for å fremme et redusert tempo i utbyggingen (NOU 2004:26, 50). Konsesjonslovene var dermed et signal om en betydelig modifikasjon av den private råderetten, og de norske

rettsforholdene var mer på linje med det øvrige Europa. Dette er et interessant moment med tanke på det nesten hundre år senere er omvendt, når resten av Europa på mange måter har en mer liberal naturressursforvaltning enn Norge.

Utover første halvdel av 1900-tallet ble det bygd ut vannkraft på mange steder rundt om i Norge, og forholdene ble lagt til rette for småindustri i tradisjonelle næringer i distriktene kunne utnytte denne kraften, kalt småskalamodellen (Thue 2006, 76). På samme tid ble det også bygd ut vannkraft med større proporsjoner, den vekstorienterte, storindustrielle utbyggingen kalt storskalamodellen. I småskalamodellen var det særlig kommunale kraftverk som ble bygd ut. De lokale kraftverkene hadde monopol på og plikt til å levere strøm til befolkningen i sitt konsesjonsområde, og derfor ble det bygd ut før man vurderte å kjøpe inn strøm fra andre områder (Claes og Vik 2011, 100; Thue 2006, 76). I 1924 var 90-95 prosent av investeringene i storindustriens anlegg private, mens kommunene sto for 83 prosent av investert kapital i alminnelig forsyning (Thue 2006, 64). Det store kommunale innslaget medførte at også selve selskapsstrukturen var sterkt fragmentert. På sekstitallet var det godt over 600 selskaper i sektoren. Gjennom frivillig sammenslåing ble det noe redusert (Claes og Vik 2011, 100).

### **3.1.5 Kommunal og statlig utbygging**

I mellomkrigstiden stagnerte den industrielle utviklingen basert på norsk vannkraft på grunn av det generelle økonomiske tilbakeslaget. Den utbyggingen som skjedde var hovedsakelig i kommunal regi. I gjenoppbyggingen etter andre verdenskrig ble storskala vannkraftutbygging igjen prioritert fra statlig hold. Mens den statlige andelen av landets kraftproduksjon i 1945 var på knappe 10 prosent, var andelen tjue år senere steget til over 30 prosent (Skjold 2006, 20). Frem til og med andre verdenskrig prioriterte staten kraftutbygging i distriktene, men etter krigen ble det dominerende med utbygging til storindustrien (Skjold 2006, 26). Båndene mellom industri og kraftutbygging ble gjort mulig på grunn av blant annet prissubsidiering og forventninger om høy vekst (Midttun 1988). Konsesjonslovgivningen lå fast i denne perioden.

I forbindelse med en revisjon av vassdragsreguleringsloven i 1959 kom også endringsloven av konsesjonsregimet. Da ble adgangen til å få konsesjon på ubegrenset tid utvidet til også å gjelde kommunale kraftselskap hvor formålet var å fremme den alminnelige kraftforsyningen i distriktet (NOU 2004:26, 50). På 1960-tallet vokste det frem en ny tenkning rundt kraftsektoren, særlig på distribusjonssiden. Som følge av dårlig vedlikehold

og lite kraftutveksling mellom distributørene, innså man behovet for økt samarbeid og sammenslåing. Dette ble løst med økt statlig engasjement innen produksjon og utbygging av overføringslinjer utover 1960-tallet, og etter hvert ble Norge samlet til ett sammenhengende kraftnett. Kommuner og lokale kraftverk var motstandere av denne utviklingen. Dette er aktører som vi også finner igjen i debatten omkring hjemfallsretten på 2000-tallet.

I 1969 kom ytterligere en endringslov av konsesjonsregimet. Det ble klart at kommuner og fylkeskommuner også måtte søke om konsesjon, og den alminnelige konsesjonstiden ble satt til 60 år uten at de måtte ha en ekstra godkjenning av Stortinget. Dette representerte ikke store endringer for hjemfallsinstituttet. En endring som imidlertid ESA pekte på senere var innføringen av det som er kalt foregrepet hjemfall. Det betyr at det ble åpnet for forhåndsavtaler om nye konsesjonsperioder etter at hjemfall hadde funnet sted for private aktører, noe som var gunstige ordninger for private aktører som ønsket forutsigbarhet også etter hjemfallstidspunktet (NOU 2004:26, 50).

Mange vertskommuner hadde fått mindre igjen for utbyggingene enn de hadde regnet med, samtidig som andre hadde klart å forhandle til seg gode avtaler. Dette ga incentiver til aksjon og organisasjon, og på bakgrunn av dette ble Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) oppretta i 1977. Det var opprinnelig tenkt som en ”ad-hoc-organisasjon” som blant annet skulle jobbe for inflasjonsjustering av de årlige konsesjonsavgiftene til kommunene, men de etablerte seg etter hvert som en sterk lobbyorganisasjon og senere også en viktig aktør i hjemfallssaken. Kommunene er de formelle medlemmene i organisasjonen, og et krav er at de må ha minst 30 GWh vannkraftverk. Organisasjonen har et landsstyre, og et sekretariat som har vist seg å være både effektivt og dyktig, særlig i lobbyvirksomheten overfor Storting og departementer (Thue 2003, 138, 140). En annen sammenslutning som ikke har vært like gjennomslagskraftig er Samarbeidende Kraftfylker. Denne organisasjonen består av 13 fylkeskommuner, mot 173 kommuner i LVK (Samarbeidende kraftfylke 2008). I tillegg har fylkeskommunenes kraftformue og kraftinntekter vært betydelig lavere enn kommunenes (Kommunal- og regionaldepartementet 2003).

### **3.1.6 Stabilitet i lovgivningen**

Energiloven av 1990 ga grunnlaget for omfattende endringer i norsk kraftforsyning. Dette ga også virkninger for konsesjonslovgivningen fordi kraftselskapene ikke lenger var knyttet til et geografisk område i samme grad. Forut for energiloven var kraftforsyningen i all hovedsak

vertikalt integrert, men med Energiloven ble dette fjernet ved at kraftselskapene ikke legger hadde lokal oppdeckningsplikt (Finnland Trøite 2013). Nettopp områdekonsesjonærens plikt til å sørge for kraftoppdekning hadde vært et av vilkårene for den tidsubegrensede konsesjonen vedtatt i 1959. I 1992 ble konsesjonsloven endret som oppfølging av ikrafttreddelsen av Energiloven.

Med Energiloven ble også langsiktige kontrakter mellom produksjonsverk og distribusjonsverk opphevet for å legge til rette for konkurranse. (NOU 2006:6, 6). Statnett Marked AS erstattet og utvidet det tidligere systemet som ble kalt "Samkjøringen". Dette var en børs for kraftprodusenter for utveksling av tilfældighetskraft (Rauboti og Vinjar 2013). Energiloven medførte at børsfunksjonen også omfattet kraftdistributører, industribedrifter, meglere og tradere. Da børsområdet ble utvidet til å omfatte Sverige og det svenske sentralnettselskapet Svenska Kraftnät ble medeier, byttet selskapet navn til Nord Pool ASA (Rauboti og Vinjar 2013). Etableringen av et fritt kraftmarked tidlig på 1990-tallet førte til at kraftforsyningen i større grad ble ordinær forretningsvirksomhet (NOU 2004:26, 33). En såpass stor endring av vilkårene i kraftsektoren kunne tenkes å ha påvirkning på andre deler av forvaltningen, og potensielt også hjemfallsinstituttet. I all hovedsak hadde konsesjonslovgivningen ligget fast gjennom hele 1900-tallet, og det ble heller ikke stor endring med revisjonen av konsesjonslovgivningen i 2004 da grensen for hvilke vannfall som er konsesjonspliktige ble forhøyet fra 1000 til 4000 hestekrefter (NOU 2004:26, 52). Dette skulle legge til rette for små vannkraftverk, mens det var de store kraftverkene som ble diskutert i hjemfallssaken.

### **3.1.7 Strukturen i eierskapet på 2000-tallet**

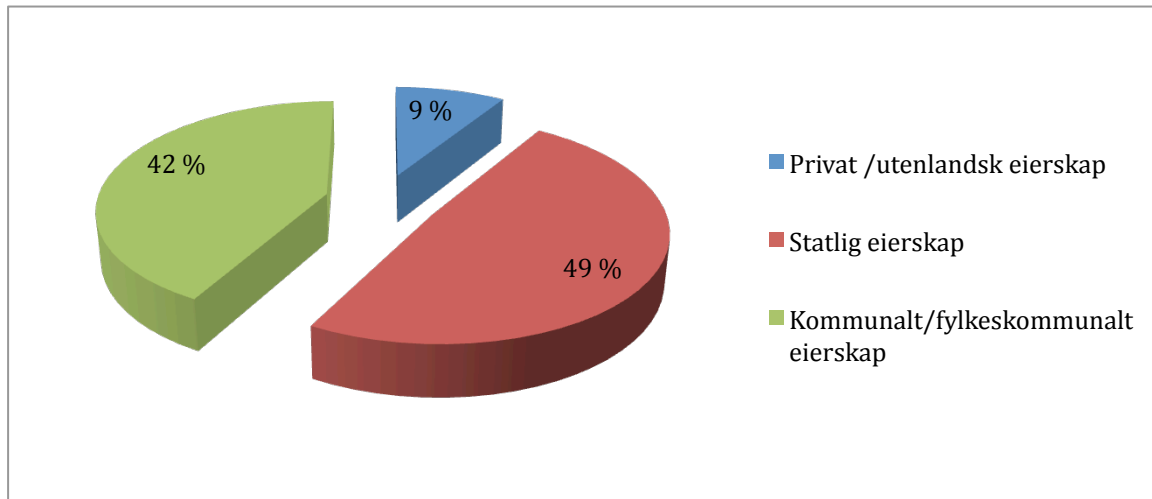
Norsk vannkraftsektor er dominert av offentlige eiere, og det var den også i 2000 da ESA først begynte å undersøke forskjellsbehandlingen mellom offentlige og private aktører. Konsesjonslovenes definisjon av offentlig kraftverk er verk med minst 2/3 offentlig eierskap (NOU 2004:26, 33). I forbindelse med den offentlige utredningen fra 2004 ble organiseringen av norsk kraftnæring kartlagt<sup>4</sup>. Da eide kommuner og fylkeskommuner drøyt 40 prosent av produksjonskapasiteten, staten eide gjennom sitt direkte og indirekte eierskap nærmere 50 prosent, mens private aktører eide om lag 10 prosent<sup>5</sup> (NOU 2004:26, 33). Hydro som er delvis statlig eid ble i det gjeldende regimet definert som privat. De er en aktør med betydelig

---

<sup>4</sup> Jeg velger å bruke tallene fra 2004 i stedet for oppdaterte tall fordi det er disse tallene som ligger til grunn for beslutningsprosessen som analyseres.

<sup>5</sup> Inkludert statens eiendeler i Norsk Hydro og eierinteresser gjennom Folketrygdefondet.

tyngde i norsk vannkraftsektor som den nest største produsenten (Bryhn 2014). Det private eierskapet til vannkraftressurser er i dag betydelig redusert sammenlignet med da industrikonsesjonsloven ble innført i 1917. Det har vært foretatt ni ordinære hjemfall siden den gang, og i tillegg har det vært gjennomført foregrepne hjemfall hvor konsesjonærene har fått rett til å leie av vannfall og kraftverk for en ny periode (Ot.prp. nr 61. 2007-2008, 19). Fordelingen av eierskap er vist i figuren under.

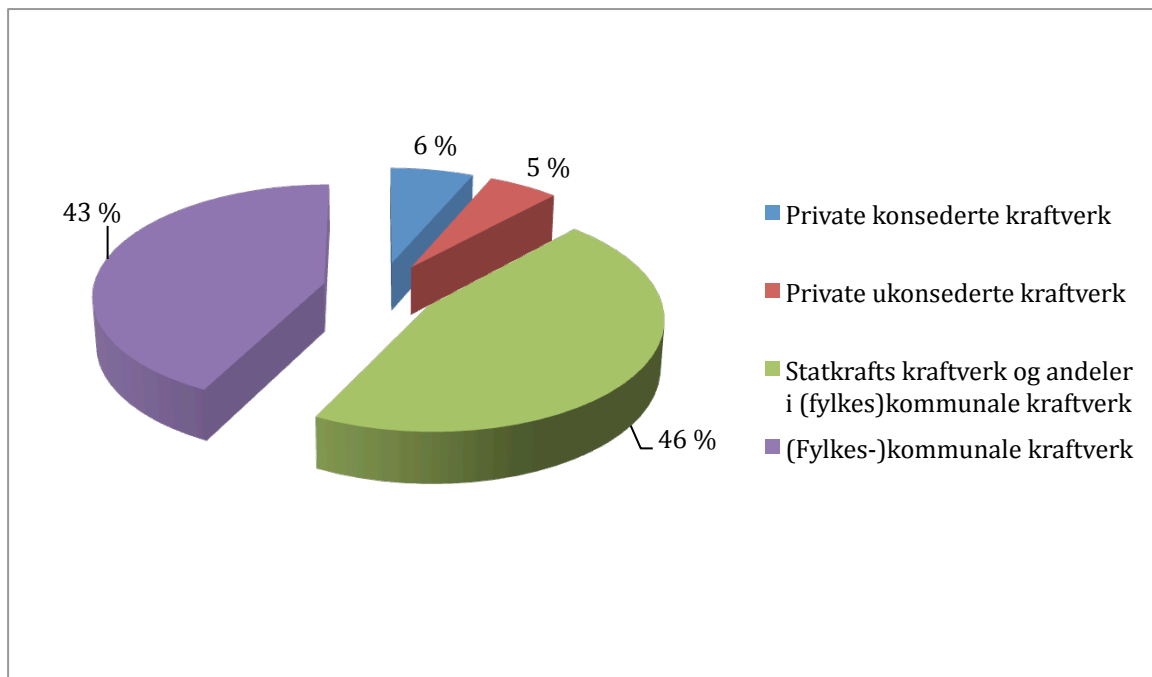


**Figur 2: Fordelingen av eierskap i norsk vannkraft.**

Kilde: Norges vassdrags- og energidirektorat (NOU 2004:26, 138)

Kommuner og fylkeskommuner som eiere besitter verdier av vesentlig omfang i kraftsektoren. Fratrullet gjeld eide norske kommuner ved utgangen av 2001 verdier for rundt 76 milliarder kroner i kraftsektoren, mens fylkers andel hadde på samme tidspunkt en samlet verdi på rundt 20,5 milliarder kroner (Kommunal- og regionaldepartementet 2003). I kommunal sektor kommer i tillegg pengestrømmene som en rekke vertskommuner får i form av inntekter fra konsesjonskraft, konsesjonsavgifter, naturressursskatt og eiendomsskatt. Slike pengestrømmer er knyttet til kraftverkenes plassering og behøver ikke ha sammenheng med eierskapet i kraftselskapene (Kommunal- og regionaldepartementet 2003).

Fordelingen av produksjonen mellom private og offentlige kraftselskaper ble også kartlagt. Blant de private må vi også skille mellom konsederte og ukonsederte kraftverk. Ukonsederte kraftverk betyr at det ikke er gitt noen form for konsesjon etter industrikonsesjonsloven fordi det ble ervervet før 1909. Dette gjelder en liten andel av de samlede kraftressursene, og er i hovedsak eid av Hydro og Hafslund (Ot.prp. nr 61. 2007-2008, 63)



**Figur 3: Prosentvis fordeling av produksjon mellom private og offentlige kraftselskaper**  
 Kilde: Kilde: Norges vassdrags- og energidirektorat (NOU 2004:26, 121)

## 3.2 Norge og EØS-avtalen

EØS-avtalen ble undertegnet i 1992, og trådte i kraft i 1994 (Sejersted et al. 2011, 21). Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) er betegnelsen på området som dekker de landene som har undertegnet EØS-avtalen, noe som i dag omfatter de tre EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein og de 28 EU-landene samt EU selv. Avtalens siktemål er økonomisk markedstilpasning, og innebærer at EFTA-statene ble en del av EUs indre marked. Å være del av EUs indre marked innebærer fri flyt av varer, tjenester, arbeid og kapital og i tillegg felles konkurransevilkår for næringslivet. Det er nettopp brudd på disse fire frihetene som Norge blir dømt for i hjemfallssaken.

Uttrykket ”de fire friheter” er hentet fra EU-terminologien, og det innebærer at det ikke skal være unødvendige restriksjoner på utveksling av varer, tjenester, personer og kapital mellom avtalestatene i EØS-avtalen. Men det er unntak fra denne regelen som gir stater tillatelse til å innføre og opprettholde restriksjoner på den frie bevegelse som er nødvendig for å vareta en rekke samfunnsmessige hensyn (Sejersted et al. 2011, 284–285). Hvis det skal gjøres et unntak, må det begrunnes i formål som anses legitime etter EØS-retten (Ot.prp. nr 61. 2007-2008). Og i tillegg må det nasjonale tiltaket være *forholdsmessig*, eller proporsjonalt. De virkemidlene som velges må altså stå i samsvar med det legitime hensynet som skal tas (Sejersted et al. 2011, 295).

På politisk plan går EØS-avtalen ikke like langt som et EU-medlemskap, og i tillegg er flere av de mest kontroversielle sidene ved EU-samarbeidet sett med norske øyne holdt utenfor EØS. Likevel er EØS-avtalen den største og mest kompliserte, og rettslig mest inngripende internasjonale avtale Norge noensinne har inngått (Sejersted et al. 2011, 22). Hovedmodellen for organisering av EU/EØS-arbeidet i forvaltningen har vært å legge sakene til allerede eksisterende avdelinger i departementer og direktorater (Christensen et al. 2010, 209). Dette så vi også i hjemfallssaken da det var OED som fikk ansvaret. Siden EUs lovgivning i form av direktiver og forordninger kan kreve lovendringer i Norge, har regjeringen behov for å konsultere Stortinget før den gir sitt samtykke i EØS-komiteen på overnasjonalt nivå. Den samme praksisen har også vært brukt for EU-vedtak som kan innarbeides på forskriftsnivå, og som egentlig faller inn under regjeringens delegerte lovgivningsmyndighet. Begge disse typer saker blir tatt opp i Stortingets eget konsultasjonsorgan for EØS-saker, EØS-utvalget som består av Utenrikskomiteen supplert med Stortingets parlamentariske delegasjon til EØS (Christensen et al. 2010, 210).

Industrikonsesjonsloven av 1917 inneholder ikke noen vedtatte EU/EØS-regler, men det har vært nødvendig å endre den flere ganger for å unngå motstrid med EØS-avtalen (Sejersted et al. 2011, 201). Den ble først endret i 1992 i forbindelse med avtaleinngåelsen av EØS-avtalen. Da ble favoriseringen av norske fremfor utenlandske selskap fjernet. Dette gjaldt for eksempel bestemmelsen om at bare selskaper med sete i Norge og med et styre hvor flertallet er norske statsborgere kan få konsesjon til erverv av eiendomsrett til vannfall, noe som ikke var forenlig med EØS-avtalen (St.prp. nr. 100 (1991-92), 200). Storingsproposisjonen fra 1992 da EØS-avtalen ble vedtatt, omtalte også hjemfallsretten spesielt (St.prp. nr. 100 (1991-92), 200).

«Den del av konsesjonslovgivning for vannfall som gjelder ressursforvaltning, berøres ikke av EØS-avtalen. Det sterke offentlige eierskap i vannkraftsektoren er forenlig med prinsippene i EØS-avtalen. Det samme gjelder statens forkjøpsrett ved erverv av eiendomsrett til vannfall, hjemfall til staten ved konsesjonstidens utløp og bestemmelsene om statlig forkjøpsrett og hjemfall ved aksjeoverdragelse». (St.prp. nr. 100 (1991-92), 200)

Dette befester hjemfallsretten også etter inngåelsen av EØS-avtalen, men samtidig var det kun i det norske forarbeidet til Stortinget i 1992 at dette var et sentralt premiss, slik Fredrik Sejersted påpeker:

”Det sto ikke så mye om dette i dokumentene som ble utarbeidet mellom Norge og EU. Man skriver ned litt ensidig på norsk side at dette kommer ikke til å berøre eierreglene for vannkraft” (Sejersted 2014 [intervju]).

### 3.2.1 Overvåkning av EØS-avtalen

EFTAs overvåkningsorgan ESA (EFTA Surveillance Authority) ble opprettet for å påse at nasjonale myndigheter i EFTA-statene etterlever sine EØS-forpliktelser lojalt. Institusjonen har mange fellestrekk med EU-kommisjonens kontroll, men uten de politiske oppgavene som Kommisjonen har (Sejersted et al. 2011, 147). Formelt sett består organet av tre medlemmer, ett fra hver av de tre EFTA-statene. I tillegg har forvaltningsapparatet ca. 60 ansatte, og når det snakkes om «ESA» siktes det vanligvis til hele institusjonen, ikke bare de tre kollegiemedlemmene (NOU 2012:12, 212).

ESA kan ta opp saker til granskning på eget initiativ eller etter klage, og da settes den såkalte *traktatsprosedyren* i gang (Sejersted et al. 2011, 150). Første trinn er at ESA tar uformell kontakt med de nasjonale myndighetene. Et slikt uformelt brev vil i seg selv være en indikasjon på mistanke om at noe er galt, og ut fra spørsmålene vil det ofte være lett å se hva det gjelder. Dersom saken ikke løses ved at de nasjonale myndighetene gir informasjon som overbeviser ESA om at mistanken er grunnløs, eller at myndighetene retter opp det de har gjort feil, vil ESA åpne den formelle saksbehandlingen (NOU 2012:12). Dersom saken ikke er løst etter dette, utsteder ESA en såkalt grunngitt uttalelse (*reasoned opinion*), som er en relativt omfattende redegjørelse for jus og faktum. Og dersom heller ikke dette blir fulgt opp kan ESA anlegge *traktatbruddsak* for EFTA-domstolen (Sejersted et al. 2011, 151). Det var en slik traktatbruddsak om forskjellsbehandlingen i det norske hjemfallsregimet som ble fremmet for EFTA-domstolen i 2006. På tre rettsområder er ESA gitt kontrollbeføyelser som går lengre enn den generelle myndigheten, og det gjelder offentlig anskaffelser, statsstøtte og konkurranserett. Det er særlig konkurranseretten som er relevant for hjemfallsdommen.

Å sikre uavhengighet og troverdighet for ESA har vært en vedvarende utfordring. Det ville vært uakseptabelt dersom ESA er strengere med nasjonale myndigheter enn hva Kommisjonen er, men samtidig vil det også være uakseptabelt dersom ESA er mindre streng enn Kommisjonen. Noen hevder at ESA bør spille en mer aktiv rolle for å sikre EØS-regelverket, mens andre er kritiske til ESAs rolle og mener at det er utidig innblanding eller at ESAs involvering er forsinkende (NOU 2012:12, 213). NOU-utredningen «Utenfor og innenfor» fra 2012 peker på at det har vært fremmet kritikk mot at Norge har bidratt til at samtlige presidenter i ESA har vært norske. For det første har det vært kritisert fra andre



EFTA-land at Norge har sittet med ledelsen hele tiden, og for det andre har det vært kritikk mot bakgrunnen til de norske medlemmene. For flere av presidentene har det vært et brått skifte fra rollen som leder av Norges delegasjon til EU, som forkjemper for norske interesser til å bli den fremste overvåker og kontrollør av at Norge fyller sine forpliktelser i henhold til EØS-avtalen (NOU 2012:12, 213).

Fram til 2010 hadde EFTA-domstolen behandlet 41 traktatbruddssaker, hvorav 15 var mot Norge. Dette omfatter både prosessuelle og substansielle saker. Med prosessuelle saker menes det at staten har somlet med å gjennomføre rettsakter innenfor tidsfristen, mens med substansielle traktatbrudd menes det en reell uenighet mellom ESA og en av EFTA-statene om tolkning og anvendelse av EØS-retten. Av de 15 traktatbruddssakene mot Norge har det pr 2011 vært 8 substansielle, og hjemfallssaken er en av dem (Sejersted et al. 2011, 160).

## 4 Hovedtrekk i prosessen

### 4.1 Periode 1: 2000 – 2005

Første signal om at ESA hadde satt i gang en etterforskning av Norge finner vi i invitasjonen om å kommunisere relevant informasjon omkring nasjonal lovgivning av investeringer i Norge datert 7. november 2000 (EFTA Surveillance Authority 2002). ESA setter hjemfallsretten på dagsordenen i Norge som er en av hovedfasene i policyklusen (Cobb og Elder 1981, 394). Her er det et overnasjonalt beslutningsorgan som altså setter dagsordenen på norsk myndighetsnivå. Det skal imidlertid ta noe tid før saken også kommer på den politiske dagsorden i norske medier og Storting.

Med denne uformelle kontakten ble det som kalles traktatsprosedyren satt i gang, selv om den formelle saksbehandlingen i ESA ikke hadde startet (Sejersted et al. 2011, 150). Etter at Norge i januar 2001 hadde sendt ESA en kopi av konsesjonsloven av 1917, besvarer ESA med tre konkrete spørsmål til norske myndigheter angående denne loven (EFTA Surveillance Authority 2001b). I første omgang ble henvendelsen fra ESA tatt hånd om av Nærings- og handelsdepartementet under Stoltenberg I-regjeringen som satt fram til Stortingsvalget høsten 2001. Svaret ga en beskrivelse av hvordan praksisen var i Norge da og kort om hvorfor norske myndigheter mente at loven av 1917 ikke var i strid med EØS-avtalen (Nærings- og handelsdepartementet 2001).

#### 4.1.1 Hjemfallssaken kommer på agendaen

Man vil kunne anta at norske myndigheter allerede ved første henvendelse fra ESA i november 2000 oppfattet at det dreide seg om ei gransking av hvorvidt de norske konsesjonslovene var i overensstemmelse med det EØS-rettslige, selv om dette ikke ble stadfestet før ESA sendte det formelle åpningsbrevet i juni 2001 (EFTA Surveillance Authority 2001b). Det ble spekulert i fra flere hold om Hydro hadde vært i kontakt med ESA før ESA tok opp saken. Dette ble senere tilbakevist av Hydros informasjonssjef, Lars Nermoen, i 2007 men han bekrefter samtidig at de deltok på et fellesmøte med ESA sammen med Elkem våren 2005 (Spence 2007). Mange av mine informanter har også nevnt at det var sannsynlig at Hydro hadde vært aktiv i lobbyvirksomheten inn mot ESA i forkant av at saken kom opp. En slik påstand kan ha spilt en politisk rolle uansett om det er hold i den eller ikke.

Hvis ESA mener at det fortsatt er brudd på EØS-reglene etter at de har fått informasjon fra den uformelle kontakten, vil de sende et formelt åpningsbrev. 27. juni 2001

blir et slikt brev sendt til Norge. ESA mente at forskjellen i regulering for offentlig og private eiere av vannkraft utgjorde en diskriminerende restriksjon på EØS-reglene om fri etablering og kapitalflyt (Artikkel 31 og 40) (Arnesen 2009; EFTA Surveillance Authority 2001a, 287). Dette peker på artikkel 31 § 1 av EØS-avtalen hvor det sies at det ikke skal være noen restriksjoner i etableringsfriheten for EU eller EØS-stater. En konsesjon til et norsk vannfall var 60 år, og hvis konsesjonen selges til en ny eier i løpet av perioden, vil den samme tidsbegrensningen gjelde. Men tidsbegrensningen vil kun gjelde hvis det blir solgt til en privat aktør, dette kommer av at hvis en kommune/fylkeskommune/statsforetak overtar konsesjonen vil den bli omgjort til en konsesjon uten tidsbegrensning. ESA hevdet at dette gjør det mindre attraktivt å etablere seg i markedet, og gjør det til en ulempe sammenlignet med en norsk offentlig foretagende (EFTA Surveillance Authority 2001a). Det ble også argumentert for at forskjellsbehandlingen mellom private og offentlige aktører også fører til en begrensning av fri flyt av kapital, noe som bryter med artikkel 40 i EØS-avtalen. ESA angrep altså ikke hjemfallsinstituttet i seg selv, men den diskrimineringen som lå innebygd i det. Dette mente de var en låsing av markedsmekanismene fordi de kraftverkene som var i offentlig eie var mer verdt på markedet (EFTA Surveillance Authority 2001a).

Det hadde ikke vært noen politisk diskusjon omkring hjemfallsretten før ESA henvendte seg til norske myndigheter, noe som trolig skyldtes en relativt bred politisk enighet om den modellen Norge hadde. Mye tyder på at både politikere og embetsverk hadde hvilt på konklusjonene fra forhandlingene om EØS-avtalen i 1992 som slo fast at konsesjonslovningen ikke skulle bli berørt av EØS-avtalen, og at granskningen derfor kom som en overraskelse på norske politikere (St.prp. nr. 100 (1991-92), 200). Av de utenforstående aktørene, blant annet LVK, som hadde spilt inn at dette kunne være en aktuell problemstilling, var oppfatningen at dette ble ansett som en ikke-sak i departementet.

Det fantes ingen signaler om at norske myndigheter hadde forberedt noen reaksjoner eller hadde klare mål for eventuell håndtering. Men samtidig kan det argumenteres for at norsk forvaltning ikke kan forberede enhver sak som det kunne tenkes at ESA kan ta opp. Det ville ikke være rasjonelt for norske myndigheter å holde oversikt over dette, noe som også kan illustrere aktørenes begrensede rasjonalitet. På tross av fraværet av mål er det grunn til å tro at temaet til en viss grad ble diskutert innad i embetsverket. Etter at Energiloven ble innført tidlig på 90-tallet gikk man fra en situasjon der kraftsektoren var en sentral del av offentlig forvaltning, til at kraften ble omsatt på en felles nordisk kraftbørs (Claes og Vik 2011, 102). En av grunntankene bak reformen var at marked, tilbud og etterspørsel skulle bestemme investeringene og produksjonen i kraftsektoren. Skatteloven måtte tilpasses den

nye modellen, og OED deltok i revideringen av denne på 1990-tallet. I den forbindelse kom embetsverket også innom konsesjonslovgivningen. Ove Flataker som jobbet med dette i OED forklarer:

”Det var opplagt at konsesjonslovene ikke ga like vilkår i markedet. Mange offentlige eiere hadde et svakt forhold til de forretningsmessige sidene av eierskapet og var på mange måter fornøyd så lenge de kunne ta utbyttet inn i kommunale budsjetter. Konsesjonslovene var til hinder for at private aktører kunne bidra til effektivisering av sektoren fordi hvis du kjøper mer enn en tredjedel av et offentlig kraftverk blir konsesjonen omgjort fra å være ubegrenset til å bli en konsesjon med tidsbegrensning. Dette går imot det som vi er opplært til å tenke som økonomer, nemlig at det bør være like spilleregler for å få effektiv konkurranse og dermed effektiv bruk av samfunnets ressurser” (Flataker 2014 [intervju]).

OED er stort sett bemannet med jurister og økonomer, og ut fra et instrumentelt perspektiv vil man kunne anta at deres utdanningsbakgrunn preger hvilke hensyn de vektlegger. Kartlegging viser at økonomer i noe større grad er opptatt av kostnadseffektivitet enn andre utdannelsesgrupper (Christensen, Læg Reid, og Zuna 2001). I flere av intervjuene har det blitt påpekt at dette var tilfellet også i OED, men samtidig er det viktig å nyansere med å si at det var en viss heterogenitet og uenighet omkring hjemfallssaken også innad i disse utdanningsleirene. Dette kan ha utgjort et indre press på hvilke hensyn som ble vektlagt i beslutningene, men studier viser at effekten av institusjonelle variabler er i de fleste tilfeller sterkere enn effekten av utdanningsvariabelen (Zuna 1999).

Samtidig med revideringene av Skatteloven pågikk det også en akademisk diskusjon om de EØS-rettslige rammene for statens styringskompetanse. En avhandling av Bjørnebye (2000) så spesifikt på overdragelse av fallrettigheter. Bjørnebye (2000, 140) forklarer den fortsatt eksisterende etableringskontrollen for vannkraftverk i Norge med at proteksjonistiske og nasjonaløkonomiske hensyn fortsatt veide tungt. I tillegg ble det pekt på at forkjøpsretten og hjemfallsrettens incitamentsvirkninger<sup>6</sup> kunne representere brudd på EØS-avtalens etableringsregler (Bjørnebye 2000, 103).

Det er dermed flere indikatorer på at norske myndigheter var klar over at hjemfallsretten kunne bli utfordret av ESA, da kanskje særlig i embetsverket. Samtidig fremstilles det fra politikernes hold at dette kom som en overraskelse på norske myndigheter. Agendasettingsfasen i hjemfallssaken var noe avvikende fra måten de fleste andre saker som kommer på den politiske agendaen i Norge. Det kan jo også tenkes at politikerne var klar

---

<sup>6</sup> Stimulansvirkninger i økonomien

over at dette kunne komme til å bli en problemstilling, men at de samtidig håpet at det ikke ville bli tatt opp. Uansett om de hadde forventet det eller ikke, hadde ikke myndighetene et klart inntrykk av hvordan de skulle håndtere saken når den overnasjonale aktøren ESA brakte saken inn på den norske politiske beslutningsagendaen.

Samme år som det formelle åpningsbrevet kom fra ESA var det Stortingsvalg i Norge, og svarbrevet til ESA ble derfor ikke besvart før etter regjeringsskiftet høsten 2001. Bondevik II-regjeringen, dannet av KrF, Høyre og Venstre, tok over regjeringsmakten i oktober 2001. Norske myndigheter var allerede på overtid overfor svarfristen fra ESA, så hjemfallssaken var en av de aller første sakene som møtte den nye statsråden i Olje- og energidepartementet, Einar Steensnæs, høsten 2001. I utgangspunktet var partiene i regjering ikke enige om hvordan Norge skulle besvare det formelle åpningsbrevet:

”...det var klare forskjeller, men ikke låste standpunkter. Jeg tror alle partier så at dette var et dilemma. På den ene siden mente mange det ikke var ønskelig å avvike hjemfallet. På den andre siden var det problematisk å kreve at alle kraftverk hjemfalt til staten, både private og kommunale”  
(Steensnæs 2014 [intervju]).

Det forble en høyt prioritert sak gjennom høsten, og mange møter ble holdt mellom statsråden og Energi- og vannressursavdelingen som hadde fått ansvaret. Det lå ingen umiddelbar løsning på bordet som både kunne justere lovverket slik at det ikke forskjellsbehandlet offentlige og private og som samtidig var politisk akseptabelt i den norske konteksten. I tillegg så var det en ekstra dimensjon av usikkerhet fordi man ikke visste hvor langt man kunne gå med hensyn til ESA. Verken politikere eller embetsverk visste hvor hard eller påståelig Norge kunne være med å finne løsninger. Statsråd Steensnæs var hele tiden klar på at hjemfallsretten måtte beholdes, og han følte også avdelingen i OED var enig i hans argumentasjon:

”I avdelingen var det seniorrådgivere med betydelig erfaring, og som var preget av denne stolte historiske bakgrunnen med utbygging av norsk vannkraft eid av det offentlige med nasjonal kontroll”  
(Steensnæs 2014 [intervju]).

De administrative topplederne har generelt roller som er noe mer standardisert enn rollene til den politiske ledelsen. Samtidig er det viktig å understreke at de administrative rollene er omgitt av et sett av generelle og formelle normer, men også delvis rom for ulik utforming ut

fra kultur, situasjon, karrieremessig bakgrunn og personlige trekk (Christensen et al. 2010, 119)

#### **4.1.2 Motargumentasjon og faglige vurderinger**

Høsten 2001 ble det i departementet utformet et svarbrev til ESA, oversendt i november 2001, hvor det fremgår at norske myndigheter ikke var enig i ESAs anklage. Dette var hovedsakelig basert på to argumenter. For det første ble det hevdet at forvaltningen og kontrollen av naturressurser falt utenfor nedslagsområdet til EØS-avtalen, og det vises til at statlig suverenitet knyttet til naturressurser er forankret i internasjonal rett og en rekke norske, offentlige dokumenter, blant annet Stortingsproposisjonen fra 1992 da EØS-avtalen ble vedtatt (OED 2001, 4, 7; St.prp. nr. 100 (1991-92): 200).

Det andre argumentet presentert i det norske svarbrevet var at systemet med statlig eierskap av vannfall i Norge er dekket i artikkel 125 i EØS-avtalen, og i følge denne artikkelen kan ikke EØS-avtalen gripe inn i et lands eiendomsrett. Artikkel 125 lyder som følger ”Denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten”. Alle naturressurser av strategisk betydning tilhører eller er kontrollert av staten i Norge, dette gjelder for eksempel også oljeressursene. Staten hadde ikke noe behov for å kreve hjemfall av offentlige eide vannfall, altså kommunale og fylkeskommunale, og det var begrunnelsen for at hjemfall kun gjelder for ikke-offentlige konsesjonærer (OED 2001, 8).

Det gikk ikke lang tid før ESA ga sitt tilsvarende svar til begrunnelsen. I dette brevet fra februar 2002 henvises det igjen til de relevante paragrafene i EØS-avtalen (31 og 40) som ESA mener er brutt. ESA setter ikke spørsmålsteget ved en stats rett til å ha suverenitet over naturressurser, men påpeker at dette må bli forvaltet slik at det er i tråd med de internasjonale forpliktelser staten har (EFTA Surveillance Authority 2002, 4,9). Det blir dermed klart at henvisningene til internasjonal rett eller forankring av eiendomsretten i artikkel 125 derfor ikke er ansett som gyldige argumenter av ESA. Det ble høsten 2001 satt ned en interdepartemental arbeidsgruppe med representanter fra seks ulike departement som skulle se på hvilke løsninger som kunne gi likebehandling til offentlige og private aktører (OED 2002a). Dette antyder at norske myndigheter har begynt på en ny linje overfor ESA, noe som også kommer fram av brevet som OED sender ESA i april 2002. Norske myndigheter opprettholder sitt syn presentert i det første svarbrevet, men de varsler samtidig at de har

tenkt å gjøre noen grep for å danne grunnlag for effektiv konkurranse og harmonisere bestemmelsene om hjemfallsretten (OED 2002b).

Våren 2001 fortsetter arbeidet i den interdepartementale arbeidsgruppa. Deres mandat var at de skulle vurdere hjemfallsinstituttets virkninger på ressursbruken og konkurransen i kraftsektoren, den langsiktige nasjonale handlefriheten, samt de offentlige inntektene (NOU 2004:26, 25). I praksis dreide diskusjonen seg i hovedsak om to alternativer, hvorav det første var å innføre hjemfall for alle, eller det motsatte, nemlig å avvikle hjemfall. Avdelingen i OED som hadde ansvaret for arbeidsgruppa var nøye med å innhente statsrådets synspunkter, og statsråden var selv også tett på saken underveis. Arbeidet i gruppen ble preget av at det allerede var en sak med sterk politisk interesse, samtidig som embetsverket hadde egne oppfatninger av hva som var beste løsning:

”Slik jeg kjenner embetsverket, så vil de i en så følsom politisk sak være forsiktig med å uttrykke personlige synspunkter. Deres innspill vil nok følge signalene fra den politiske ledelsen. Men de kan likevel ha sine personlige preferanser. Noen kan verdsette verdien av nasjonal kontroll knyttet til hjemfallsretten, mens andre vil vektlegge betydningen av maksimal økonomisk utnyttelse av naturressursene” (Steensnæs 2014 [intervju]).

I forbindelse med arbeidet i gruppa ble det også hentet inn tre eksterne analyser fra ECON og SNF, begge forskningsmiljø preget av samfunnsøkonomer. For de juridiske aspektene ble det innhentet råd fra Justisdepartementet (OED 2002a). ECON vurderte fordeler og ulemper ved ulike endringsmodeller, og viste til at det i siste instans er samfunnets preferanser som må avgjøre hvilken modell som er å foretrekke. SNF anbefalte et eiernøytralt hjemfallsregime, og det var også dette den interdepartementale arbeidsgruppa havnet på som endelig standpunkt (ECON 2002a, 2002b; Samfunns- og næringsforskning AS 2002).

### **4.1.3 Lovforslag og massive protester**

Basert på arbeidet i den interdepartementale arbeidsgruppa ble det utformet et lovforslag fremlagt i november 2002, der prinsippet om eiernøytralt hjemfall sto sterkt (OED 2003a). I hovedtrekk gikk departementets forslag ut på at man ville innføre et eiernøytralt hjemfallsinstitutt. I dette regimet skulle konsesjoner som var meddelt på ubegrenset tid til offentlige aktører omgjøres til tidsbegrensede konsesjoner med løpetid på 75 år fra lovendringstidspunktet. Politisk rådgiver i OED forklarer hvilke hensyn som ble tatt i høringsnotatet:

”Det var et todelt hensyn. Det ene var hensynet til innvendingen fra ESA og det andre var hensynet til at så lenge man har andre eierskapsregler for private kraftverk i forhold til offentlige så vil det per definisjon virke negativt inn på effektiviteten i en sektor. Å sende det på høring var et uttrykk for at vi i politisk ledelse sluttet oss til det todelte hensynet i første omgang” (Håbrekke 2014 [intervju]).

En slik ordning ville bety at både kommunale/fylkeskommunale og private vannkraftverk skulle hjemfalle til staten når konsesjonen var utløpt. For å bøte på verditapet en tidsbegrenset konsesjon med hjemfall kunne ha for offentlige aktører forslo man å utvide konsesjonsperioden fra 60 til 75 år basert på en nåverdiberegning (OED 2002a). Dette uttrykte et ønske om å effektivisere sektoren, da en del kommuner ble antatt å utøve et dårlig eierskap, og at de i stedet for å investere i nye turbiner og generator, heller tok ut overskuddet for å fylle kommunekassa. Ikke alle aktørene var like enig i beregningene og hva tapet ville innebære. Landssamanslutninga av vasskraftkommunar (LVK) var blant de kritiske til forslaget (Thue 2003, 236).

”Det var jo en sterk ”drive” på den tiden for at man skulle liberalisere og åpne markedet mest mulig... Så jeg tror at departementet i høringsnotatet fra 2002 ivaretok markedshensyn mer enn at det var tale om en veldig spesiell sektor” (Lund 2014 [intervju]).

Reaksjonene på forslaget lot heller ikke vente på seg fra andre aktører. Bransjeorganisasjonen Energibedriftenes landsforbund (EBL) og Hydro ønsket å fjerne hele hjemfallsinstituttet (Austvik og Claes 2012: 36). EBL så på departementets forslag som et forsøk på ”statlig ran” av kommunale og fylkeskommunale kraftverk (Thue 2003, 236). Hydro argumenterte for at det fantes bedre løsninger enn hjemfall. De pekte blant annet på muligheten for tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfall med fortrinnsrett for konsesjonshaverne i forrige periode som ville komme Hydro selv til gode. Daværende generaldirektør i Hydro, Eivind Reiten, har kommentert dette:

”Hadde dette kunne blitt gjort i et mer kjøligere klima, kunne man fint ha løst dette ved å gi de få bitte små bitene som var igjen av privat eierskap evigvarende konsesjoner. Men det skjedde ikke fordi dette er et område som unndrar seg saklig debatt, fordi man bare bruker arvesølv som argument” (Reiten 2014 [intervju]).

LO påpekte viktigheten av offentlig eierskap til vannkrafta, samtidig som de er opptatt av at kraftintensiv industri må sikres like vilkår i arbeidet med nytt hjemfallsregime. Dette må



forstås med bakgrunn i at LO som helhet representerer ulike interesser. El&IT-forbundet, som representerer de ansatte i kraftverkene, var opptatt av å bevare det offentlige eierskapet, mens Industri Energi, som representerer ansatte i kraftkrevende industri, var opptatt av å sikre billig strømforsyning til industrien. Andre aktører var bekymret for at det nye forslaget skulle føre til at kommuner og fylkeskommuner solgte unna sine kraftverk. KS var blant aktørene som pekte på dette, og stilte seg svært kritisk til forslaget. Som representant for en rekke kommunale- og fylkeskommunale eiere var det heller ikke uventet at KS var imot forslaget. Også en rekke kommuner sendte inn sine egne høringsuttalelser til forslaget fra departementet, og de var særlig opptatt av at nåverdien ville bli nesten verdiløs hvis det hjemfalt til staten. Verken politisk eller administrativ ledelse i departementet hadde forventet en slik massiv protest:

”Det ble jo et ramaskrik. Jeg fikk nordavind fra alle kanter på det forslaget... Særlig kommunene reagerte sterkt. De mente at staten her var ute på et rent røvertokt. Da må man huske på der hvor kraftinntektene er viktige, er jo ikke i de store kommunene, men i små og mellomstore kommuner i distriktene” (Steensnæs 2014 [intervju]).

I det gjeldende regelverket var det slik at 1/3 av de hjemfalte anleggenes verdi ble tildelt vertskommunene, og LVK som representerer vertskommunene var derfor lite interessert i at hjemfallet skulle forsvinne. En ordning slik det ble foreslått i lovforslaget med hjemfall for alle konsesjonærer kunne gi vertskommunene store verdier, men samtidig var det fare for at flere kommuner ville selge sine kraftverk til utenlandske eiere. LVK var også opptatt av å bevare det norske regelverket og har fremhevet sammenfall mellom egne og nasjonale interesser (Thue 2003, 236). I tillegg var det slik at flere av medlemskommunene i LVK også hadde eierinteresser i kraftanlegg, og ble berørt av den grunn (LVK 2003).

Stortinget var i liten grad involvert i debatten i denne delen av prosessen, noe som kan skyldes at de også så hvilke dilemmaer en sto overfor og at de derfor hadde en viss sympati med departementet, regjeringen og statsråden som skulle håndtere dette. Det folkelige engasjementet var stort, og politisk rådgiver i OED forklarer hvordan dette henger sammen:

”I mange lokalsamfunn i Norge er det mange som har ei historie, som husker tilbake til den gangen vassdraget ble bygd ut i bygda. Og man oppfattet da at man ga fra seg noe fordi det ble gjennomført et stort inngrep i ei elv som kanskje er livsnerven i et lokalsamfunn. Men til gjengjeld fikk man sikker forsyning av kraft til rimelig pris og inntekter til kommunen. Den forståelsen har folk hatt, og det preger hele norsk energipolitikk. Ved å foreslå endringer i hjemfallsinstituttet og svekke det offentlige

eierskapet kommer dette kraftig til syne. Da mobiliserer man den krafta og de følelsene” (Håbrekke 2014 [intervju]).

Et moment som svært ofte gikk igjen i høringsuttalelsene var kritikk mot fremgangsmåten i prosessen, og kravet om å sette ned et offentlig utvalg. Også kraftkrevende industri som Hydro støttet dette. På grunn av de sterke reaksjonene fra mange hold fikk departementet etter hvert en forståelse for sakens betydning for mange av høringsinstansene. Til sammen kom det inn så mange som 189 høringsuttalelser i saken. Før den opprinnelige høringsfristen hadde gått ut, gikk departementet ut med en pressemelding hvor det ble klart at det skulle settes ned et offentlig utvalg, samt at høringsfristen ble utvidet med en måned (OED 2003c). Det sier litt om styrken i reaksjonene når beslutningen om å sette ned et NOU-utvalg ble tatt allerede før høringsfristen hadde gått ut. Det var på mange måter en lettelse i både industrien, selve bransjen og politisk da det ble klart at man skulle sette ned et offentlig utvalg.

«Selv om vi visste at dette var et veldig følsomt område så tror jeg likevel at vi må si at vi undervurderte krafta i reaksjonene. Forslaget ble jo aldri fremmet for Stortinget. Å sette ned NOU-utvalget var jo å ta skritt tilbake og lytte til kritikken som kom» (Håbrekke 2014 [intervju]).

I april 2003 ble det klart hvem som skulle sitte i hjemfallsutvalget. Utvalget skulle bestå av 12 representanter fra ulike hold og ledes av advokat Tore Vestbakke (OED 2003b). Ved sammensetningen av utvalget var intensjonen å ivareta interessene til offentlige og private kraftverkseiere, kraftverkskommunene, fylkeskommunene med kraftutbygging og de ansatte i kraftverkene. I tillegg var de mest berørte departementene representert, samt en frittstående økonom og en frittstående jurist (NOU 2004:26, 23).

”Vi var opptatt av at alle som hadde et sterkt engasjement i denne debatten fikk en plass i komiteen... Men da utvalget ble nedsatt, hadde jeg kanskje ikke forventninger til at de skulle komme opp med noen nye, gode, eller annerledes forslag enn det vi hadde tenkt på” (Steensnæs 2014 [intervju]).

Man kunne valgt å sette ned et utvalg med mer ekspertise, men det ble heller prioritert å få med representanter fra ulike parter. Man hadde i utgangspunktet allerede en faglig vurdering fra arbeidsgruppen som også hadde innhentet eksterne rapporter. Utvalget ble satt til å vurdere sentrale spørsmål som langsiktig nasjonal styring og kontroll med vannkraftressursene, verdiskapning og ressursbruk i kraftsektoren (OED 2003b).

#### 4.1.4 Sprikende anbefalinger

Den første tiden brukte hjemfallsutvalget på en gjennomgang av blant annet bakgrunnen for hjemfallsinstituttet, utviklingen av norsk kraftnæring samt gjeldende lover. Dette er vanlig prosedyre i den type utvalg, og det gjøres for å bringe alle medlemmene på et noenlunde samme kunnskapsnivå.

I utvalgets behandling av et fremtidig hjemfallsregime var det spesielt tre forskjellige aspekter som ble drøftet. Det var hva som skal skje når hjemfallet inntreffer, når skal hjemfallet inntreffe og hvordan skal man eventuelt innføre de nye reglene. Mandatet hadde lagt noen premisser til grunn for vurderingen av ulike modeller. Dette var blant annet hensynet til langsiktig nasjonal handlefrihet, offentlige inntekter og konsekvenser for eierstruktur og inntektsfordeling (NOU 2004:26, 24). Utvalget kunne redegjøre for virkningene av en opphevelse, men det var ikke innebygd i det offentlige utvalgets mandat at de skulle fremme forslag om en opphevelse av hjemfallsinstituttet (NOU 2004:26, 16).

”Da mandatet ble satt ned var det etter betydelig påvirkning fra LVK og KS. Men også meget sentrale aktører i det politiske liv hevdet at vannkraft er arvesølv. Så tror jeg det er veldig viktig at det er en så stor bevissthet i det norske folk om at det er viktig å eie evigvarende ressurser.” (Lund 2014 [intervju]).

Innen utvalget var ferdig med sin utredning hadde det vært et skifte av statsråd i Olje- og energidepartementet. Som en følge av omrokkingen av statsråder i samarbeidsregjeringen ble posten som olje- og energiminister gitt til Thorhild Widvey fra Høyre som tok over 18. juni 2004 (Statsministerens kontor 2004). Da det offentlige utvalget overleverte rapporten til statsråden i november 2004 viste det seg å være tydelige sprik i anbefalingene (NOU 2004:26, 26; OED 2004), og Ove Flataker som hadde ledet utvalgets sekretariat tolket det slik:

”Medlemmene i utvalget representerte svært ulike ståsteder og interesser. På et tidspunkt i utvalgets arbeid, virket det som det ble klart at utvalget ikke ville greie å komme frem til et forslag som alle kunne stille seg bak, men at det ville bli et flertall og et mindretall med tanke på hovedspørsmålene i utvalgets mandat. Mitt inntrykk var at dette preget det avsluttende arbeidet i utvalget” (Flataker 2014 [intervju]).

Utvalget hadde på ingen måte kommet fram til en anbefalt modell. Flertallet gikk inn for løsninger som innebærer at konsesjonæren på hjemfallstidspunktet vil få en ubetinget rett til en andel i det hjemfalte anlegg eller en andel av det hjemfaltes markedsverdi uavhengig om

det er en offentlig eller privat aktør som innehadde konsesjonen (NOU 2004:26, 109). De tre representantene fra El&IT-forbundet i LO, LVK og KS sa seg ikke enig i denne konklusjonen og utgjorde mindretallet.

”Det ble vist mindre vilje blant medlemmene til å prøve å skrive seg sammen på de punktene man skulle tro at de tross alt burde kunne blitt enige om. I stedet ble det satt inn mange særmerknader rundt omkring i rapporten. Når først noen av medlemmene slo inn på denne kursen, ble det fulgt opp av andre medlemmer som også hadde sine særinteresser de ønsket å fremme. Med mange særmerknader, og uten et felles forslag, ville rapporten ha mindre verdi for de etterfølgende politiske prosessene.” (Flataker 2014 [intervju]).

Det var ikke bare på spørsmålet om modell for hjemfall at utvalget ikke klarte å komme til enighet, men også på spørsmål om hvor lang konsesjonsperioden bør være og implementering av modellen. På de underordnede spørsmålene var det ulikt hvordan representantene grupperte seg, noe som førte til et stort og kaotisk antall særmerknader slik Ove Flataker påpeker. Det var altså en delt og tvetydig rapport som ble sendt på høring fra departementet (OED 2004).

#### **4.1.5 Valgkamp og stillstand**

Reaksjonene var også sterke også i høringsrunden på NOU-rapporten. Det kom inn over 280 uttalelser innen høringsfristen og i tillegg ytret mange sine meninger i den offentlige debatten (Kraftnytt 2005). Blant andre tidligere statsminister fra Høyre, Kåre Willoch. Etter at hjemfallsutvalget hadde avlevert sin rapport, ble det kjent at flertallet i utvalget gikk inn for ordninger der også utenlandske aktører ville kunne kjøpe norske vannkraftressurser. Willoch advarte regjeringen og Høyre mot å gå for denne løsningen:

”Det vil være svært uheldig å la dette gå til utlendinger. En ting er å selge til svensker og dansker i første omgang. Men man vet aldri hvem som overtar eierskapet. Det kan vise seg å bli interesser som vi nødvendig vil gi makt i Norge” (Stavanger Aftenblad 2004).

Betydningen av hjemfall ble altså tolket på ulike måter, blant annet trusselen om terror ble brukt som argument for at man skulle beholde hjemfallsretten. Willoch argumenterte også for at eierskapet til vannkraftressursene er knyttet til beskyttelse av nasjonal sikkerhet.

I tillegg var det flere aktører, blant annet Senterpartiet, som hevdet at høringsfristen for hjemfallsutvalgets innstilling var uansvarlig kort, noe de mente tydet på at regjeringen

ønsket å presse gjennom saken før sommeren 2005 (Arnstad 2005). Det gjorde heller ikke regjeringen, og statsråd Widvey annonserte i mars at man ikke kunne fremme hjemfallssaken tidsnok til at Stortinget fikk behandlet det den våren (Widvey 2005). Hun hadde i tillegg forhørt seg med lederen for ESA, Einar Bull, om det var mulig å utsette saken til etter valget (Klassekampen 2005). Det var en taktisk beslutning av en statsråd som nok hadde innsett at dette ikke var en vinnesak. NOU-rapporten hadde ikke klare anbefalinger, egne partikolleger var kritiske og det nærmet seg stortingsvalg høsten 2005.

## **4.2 Periode 2: 2005 - 2008**

Stortingsvalget i 2005 førte til et regjeringsskifte hvor Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet dannet flertallsregjering. I regjeringserklæringen til den nye rød-grønne regjeringen ble hjemfallsinstituttet omtalt. ”Dagens hjemfallsordning skal opprettholdes på en slik måte at offentlig og nasjonalt eierskap sikres.” (Statsministerens kontor 2005). Både det offentlige og det nasjonale eierskap var fremhevet, men dette ble senere spesifisert til kun offentlig eierskap da man innså at det nasjonale eierskapet ikke lot seg forsvare for EFTA-domstolen. Uansett markerte erklæringen tydelig en ny linje overfor ESA, men vi skal også se at det endret kjennetegnene ved beslutningsprosessen innenfor norske myndigheter.

### **4.2.1 Rød-grønn kamp bak lukkede dører?**

Etter regjeringsskiftet ble trykket fra ESA ved direktør Einar Bull opprettholdt, og norske myndigheter kunne ikke vente særlig mye lenger med å finne en løsning. Under et Norgesbesøk høsten 2005 var han klar på at ESA ønsket en rask avklaring og at man nærmet seg en grense etter fire års venting (Klassekampen 2005). Regjeringen gjorde ingen vedtak om hjemfall høsten 2005, men det var omfattende diskusjon både internt i departementet, i regjeringen, og mellom regjeringen og stortingsgruppene fram til våren 2006 (Kraftnytt 2006). Også i denne regjeringsperioden var spørsmålet om hjemfall det første som møtte den nye statsråden i OED. Før Odd Roger Enoksen ble statsråd hadde han sittet som stortingsrepresentant for Senterpartiet siden 1993. Han hadde allerede hatt kontakt med LVK i flere år og kjente godt til deres synspunkter. I tillegg er det å ta vare på kommunenes rettigheter nært knyttet til Senterpartiets ideologi. LVK har likevel uttalt at de opplevde en viss motstand mot sine synspunkter like etter valget. Samarbeidet mellom statsråden og Energi- og

vannressursavdelingen var tett høsten 2005. I utgangspunktet var statsråden og embetsverket ikke enige om hvordan de skulle løse problemet med ESA:

”Vi hadde noen tøffe runder. Det var for så vidt ikke noen tvil om at embetsverket hadde et annet syn enn det jeg hadde... Til tross for at de var uenige med meg og hadde et helt annet syn på hvordan det skulle gjøres, så var det ingen tvil om at lojaliteten og jobben ble gjort veldig ryddig og skikkelig i forhold til hva jeg mente” (Enoksen 2014 [intervju]).

Etter et par møter mellom statsråd og embetsverk, begynte man i departementet å jobbe med et forslag som kunne legges fram for regjeringen. I det arbeidet så man på anbefalingene fra NOU-rapporten, og vurderte modeller som også kunne oppfylle løftene fra Soria Moria-erklæringen. Våren 2006 fortsatte arbeidet med å finne en løsning hvor man kunne bevare det eksisterende regimet. Norske myndigheter hadde flere samtaler med ESA som konsekvent avviste alle kompromissløsninger (Europautvalget 2006). ESA er bemannet med en stor andel nordmenn som etter all sannsynlighet var klar over dilemmaet de stilte norske myndigheter opp mot. De forholdt seg ikke til hvor politisk betent dette spørsmålet var i Norge, og de ville miste sin autoritet hvis de skjelte til nasjonale hensyn.

I denne delen av prosessen gikk man igjen i dialog med ESA for å prøve å finne en løsning, men da dette ikke førte fram sto man ikke igjen med så mange valg. Enten kunne man rette seg etter kravene, eller så kunne man ta konflikten med ESA. Selv om regjeringserklæringen hadde et klart standpunkt om hjemfall, var det uenigheter mellom partiene:

”I diskusjonene i regjeringen hevdet jeg at hvis det var en sak som det var verdt å ta en konflikt i EFTA-domstolen på, så måtte det være denne. Å beholde kontrollen med vannkrafta var så viktig at det måtte vi ha prøvd” (Enoksen 2014 [intervju]).

Statsråden hadde kontinuerlig kontakt med Stortingsgruppene til SV og AP, både gjennom de ukentlige møtene med regjeringspartienes representanter i energi- og miljøkomiteen, på partienes gruppemøter og uformell kontakt. Parlamentarisk leder i SV, Inge Ryan, hadde i utgangspunktet ikke ansvar for energi- og miljørelaterte saker, men siden han hadde et så stort engasjement at han fikk tillit fra egen stortingsgruppe til å ta ansvar for saken i partiet.

”Jeg informerte Stortingsgruppa et par ganger om at vi sto fast. Vi rikket oss ikke en millimeter, mens andre drev og prøvde å skli. Og det er faktisk den eneste gangen at jeg har sagt at hvis ikke dette blir som jeg vil, så går jeg av som gruppeleder ” (Ryan 2014 [intervju]).

SV hadde klart standpunkt om at man skulle stå på kravene overfor ESA, mens AP var mer delt. Den delen av AP som var EU-tilhengere var mer lunken til å gå så langt at man fikk saken opp for EFTA-domstolen, mens gamle industrikjemper i partiet var mer opptatt av å bevare hjemfallet. I tillegg prøvde El&IT forbundet i LO å påvirke AP til å stå på kravene. APs energipolitiske talsmann, Tore Nordtun, har i media uttalt at han heller ville prioritere å unngå rettssak:

”Det er bittert å si det for meg som er så for hjemfallsretten. Men jeg tror nok vi har en dårlig sak for EFTA-domstolen. Hvis så galt skulle være at vi må gjøre noe, er det bedre å komme til en ordning med ESA enn å få en dom i EFTA-domstolen. Da blir det andre som legger premissene” (Kraftnytt 2006).

Diskusjonene og kontakten gikk altså på kryss og tvers innad i de tre regjeringspartiene høsten 2005, og fortsatte våren 2006 før den endelige beslutningen ble tatt. Seks måneder etter at den nye regjeringen hadde tatt over kom vedtaket som stadfestet den nye linjen overfor ESA. Pressemeldingen som kunngjorde at daværende hjemfallsordning skulle stå fast på tross av ESAs krav om å endre ordningen kom i april 2006 (OED 2006).

”Det var en krevende beslutning... Det var litt ulike holdninger til det i regjeringen, det var jo ganske drøyt å gå imot ESA. Risikoen var selvfølgelig at hvis vi tapte så kunne vi få noe vi slett ikke ønsket. Jeg skal ikke legge skjul på at jeg brukte litt tid på å få overbevist regjeringen om at vi skulle gjøre dette” (Enoksen 2014 [intervju]).

Regjeringspartnerne hadde ulike holdninger til hvordan man skulle håndtere dette, men stemningen i departementet var heller ikke i utgangspunktet stor for å gå til rettssak i OED. Kort tid etter dette, ble saken behandlet i EØS-utvalget i Stortinget hvor olje- og energiminister Odd Roger Enoksen redegjorde. Der argumenterte statsråden for at styring og kontroll av vannkraftressurser gjennom praktiseringen av hjemfallsordningen falt utenfor EØS-avtalen, og at dette var noe som hadde vært klart siden inngåelsen av avtalen i 1992 (Europautvalget 2006). På dette tidspunktet var det ikke klart hvordan ESA ville svare på den norske beslutningen, selv om de fleste antok at de ville klage saken inn for EFTA-domstolen. Det gikk slik mange hadde ventet, og ESA anla en traktatbruddssak for EFTA-domstolen.

Domstolen mottok den offisielle stevningen fra ESA 1. august 2006 (EFTA Surveillance Authority 2006).

#### **4.2.2 Forsvar av det offentlige eierskapet**

Etter at beslutningen var fattet startet utredningsfasen der man utarbeidet forsvarsskrivet. Representanter fra departementet og Regjeringsadvokaten var sentrale i dette arbeidet, og i tillegg bidro representanter fra Utenriksdepartementet. Arbeidet var preget av konsensus slik Fredrik Sejersted hos Regjeringsadvokaten påpeker:

”Man kunne ha hatt diskusjoner tidligere, men på dette tidspunktet så var beslutningen fattet og når man går inn i en prosess med ESA som motpart så slutter man rekkene. Da forsvarer man det regjeringen har sagt at man skal forsvare” (Sejersted 2014 [intervju]).

I arbeidet med å begrunne det norske standpunktet tok man utgangspunkt i tidligere korrespondanse med ESA. I den første brevvekslingen i 2001 hadde man prøvd å begrunne hjemfallet som nødvendig ut fra hensynet til blant annet beredskap, leveringssikkerhet og miljø. Regjeringsadvokaten hadde disse argumentene som utgangspunkt:

”Man prøver å konkretisere de hensynene. Det vi så nokså raskt da vi for alvor skulle forsvare oss i 2006, var jo å se at disse hensynene ville ikke bære” (Sejersted 2014 [intervju]).

Både i de formelle prosessskriftene, høringen holdt i mars 2007 og i selve rettssaken i juni 2007 presenterte Norge de samme argumentene. For det første argumenterte man med at ordningen med hjemfallsrett falt utenfor EØS-avtalens rammer. Dette begrunnes i artikkel 125 med tre argumenter. Det første argumentet er at hjemfallsretten er en del av systemet for eiendomsrett (”system of property ownership”). Videre argumenteres det for at vannkrafta er en essensiell naturressurs og til sist hevdes det at det må være internt anliggende i et land å bestemme om det skal hjemfalle til kommunalt nivå eller til statlig nivå (OED 2007b, 56). Man la altså til side de hensynene man hadde brukt som argumenter i de første skrivene til ESA, og det offentlige eierskapet var hovedargumentet. Fredrik Sejersted, som skulle være Norges forsvarer i EFTA-domstolen, forklarer at dette ga optimisme om en seier:

”Hvis vi først klarte å vinne på offentlig eierskap som legitimt hensyn, så trodde vi at vi ville vinne saken... Under prosessen så styrket vi troen vår på at det var mulig å vinne” (Sejersted 2014 [intervju]).



### 4.2.3 Norsk tap?

Argumentasjon mellom Norge og ESA ble noe nyansert i prosesskriftene som ble utvekslet i perioden fra stevningen ble levert til selve rettssaken, men hovedproblemstillingen forble den samme (Austvik og Claes 2011, 36). Det sentrale rettslige argumentet fra norsk side om at medlemsstatene etter artikkel 125 i EØS-avtalen står fritt til velge om vannkraftressursene skal være underlagt offentlig eller privat eiendomsrett ble støttet av Island, Nederland og EU-kommisjonen under rettssaken (OED 2007a). Norske myndigheter hadde lagt ned store ressurser i saken, noe også sjef for rettstjenesten i ESA, samt ESAs forsvarer i saken påpeker:

“Det var en annerledes forsvarstaktikk fra norsk side fordi saken var viktig. De hadde ikke brukt de mest erfarne jurister på de små sakene, men det hadde de her. Juristene vet også at når saken har en mer politisk karakter, kan de kanskje være mer krass i domstolen.” (Fenger 2014 [telefonintervju]).

Norge fikk 26. juni 2007 et negativt svar i EFTA-domstolen på måten hjemfallsreglene for vannkraftverk tidligere ble praktisert. Dommen slo fast at Norge hadde overtrådt artikkel 31 (etableringsrett) og 40 (fri kapitalbevegelse) i EØS-avtalen. Grunnen til dette var at man i det eksisterende lovverket hadde tidsbegrenset konsesjon for private aktører, mens norske offentlige foretak fikk konsesjon for en ubegrenset tidsperiode (Arnesen 2009; EFTA-domstolen 2007b). Regulering av naturressurser er altså ikke unntatt fra EØS-avtalen, noe som betyr at dersom det er bestemt at en naturressurs skal utnyttes må virkemidlene utformes innenfor rammene av EØS-avtalens grunnleggende prinsipper (Aas 2008, 15). Både byråkrater og politikere var skuffet over tapet i EFTA-domstolen. Samtidig ga EFTA-domstolen Norge medhold i at hensynet til å etablere et system for offentlig eierskap til vannkrafta er EØS-rettslig legitimt i premiss 72-73 (EFTA-domstolen 2007b). Videre slo domstolen fast at systemet i så måte må være konsistent, og kom etter en nærmere vurdering til at det norske regelverket ikke oppfylte kravet (OED 2007a). Det skulle vise å bli et viktig moment for den videre prosessen. Det var for øvrig også en forskjell mellom ESAs anklage og dommen fra EFTA-domstolen. ESA hadde argumentert for at forskjellsbehandlingen av offentlig og private aktører var direkte diskriminerende, mens EFTA-domstolen så på dette som indirekte diskriminerende, noe som er langt mindre alvorlig i EØS-rettslig forstand (Austvik og Claes 2011, 36; EFTA-domstolen 2007a).

Hvordan norske myndigheter valgte å tolke denne dommen var på det tidspunktet fortsatt uklart, men én ting var sikkert: dommen punkterte debatten om hvorvidt EØS-avtalen

hadde konsekvenser for offentlig eierskap av norske vannfall og norske myndigheter måtte se seg nødt til å ta noen grep (Arnesen 2009).

#### **4.2.4 Konsolidering av det offentlige eierskapet**

I kjølvannet av rettssaken i Luxemburg rådet det i én kort periode usikkerhet om hvordan man skulle tolke domspremissene. Statsråd Enoksen uttalte seg til Kommunal Rapport like etter at det ble klart at Norge hadde tapt i EFTA-domstolen. Han ba kommunene om å beholde eierskapet, og la heller ikke skjul på at han fryktet privatisering:

”Vannkrafta er noe av det mest verdifulle vi har, så behold eierskapet til kraften! Jeg er redd dette vil føre til en omfattende privatisering av norske kraftressurser, fordi kommunene vil finne det lønnsomt å realisere verdien snarest mulig” (Kommunal Rapport 2007).

Usikkerheten som rådet etter dommen fikk den politiske toppledelsen til å diskutere om man skulle anke saken. I løpet av de aller første dagene etter dommen ble tolkningen lagt frem for den politiske ledelsen. Det gikk frem av domspremissene at EFTA-domstolen la til rette for at man kunne etablere én ordning med offentlig eierskap. Domstolen ga Norge medhold i at hensynet til å etablere et system for offentlig eierskap til vannkrafta er EØS-rettslig legitimt. Utover sommeren 2007 jobbet man videre i departementet med bistand fra regjeringsadvokaten med å vurdere virkningene og utrede hvilket handlingsrom dommen ga Norge (OED 2007a). Departementets og regjeringsadvokatens representanter var sentrale aktører i dette arbeidet, men også representanter fra Utenriksdepartementet var til en viss grad involvert i arbeidet:

”Jeg hadde jo ikke de forutsetningene som embetsverket hadde for å tolke dommen, og se de mulighetene som lå i den... De forslagene som kom om hvordan vi skulle håndtere det, det kom fra embetsverket” (Enoksen 2014 [intervju]).

Man ønsket å finne en løsning som kunne tilfredsstille EØS-avtalen samtidig som det sikret det offentlige eierskapet, og ved tolkning av domspremissene fant man at man kunne beholde det offentlige eierskapet ved å reparere de mangler i konsistensen til det offentlige eierskapet som EFTA-domstolen hadde påpekt (OED 2007a). På denne måten kunne man befeste eller konsolidere det offentlige eierskapet. Dette var helt i tråd med den sittende politiske ledelsens ønsker. Byråkratene utformet én modell som ble kalt Konsolideringsmodellen som foreslo

konkrete endringer på de punktene hvor domstolen hadde påpekt mangler. Kjernen i modellen var et lovslag som gjorde endringer på fire punkter:

- 1) Fjerner adgangen til å gi nye private konsesjoner
- 2) Fjerner adgangen til å selge hjemfalte vannfall tilbake til private
- 3) Fjerner adgangen til forlengelse etter foregrepet hjemfall med tilbakesalg
- 4) Forbyr salg av mer enn 1/3 av offentlig eide kraftverk til private (OED 2007a).

Disse endringene medførte få endringer for daværende offentlige eiere av vannkraftverk. De offentlige eierne som hadde konsesjoner uten tidsbegrensning ville fortsatt ha det. Den viktigste forskjellen var at muligheten til forlengelse av en konsesjon gjennom foregrepet hjemfall ble fjernet, og at det ikke ville være mulig å gi nye konsesjoner til private. Eivind Reiten gir uttrykk for en misnøye med tilpasningen:

”Bare du sa hjemfall borti regjeringskontorene, så syns alle det var fint og viktig. Det er masse tung symbolikk rundt vannkraften i tillegg til det viktige som er der. Dette er et område som unndrar seg en saklig debatt, fordi man bare bruker arvesølv. Den tunge symbolikken som delvis fortsatt henger med var med på å prege det, og som også gjorde at det ble en dårlig løsning til slutt” (Reiten 2014 [intervju]).

For å etterleve Norges EØS-rettslige forpliktelser ble det vedtatt en provisorisk anordning etter Grunnloven § 17 med umiddelbar virkning fra 6. august samme år som dommen falt (OED 2007a). En provisorisk anordning er en bestemmelse i Grunnloven hvor Kongen kan gi og oppheve anordninger som angår ”Handel, Told, Næringsveie og Politi”. Dette kan bare vedtas når Stortinget ikke er samlet. Det vil være opp til Stortinget, når de kommer sammen igjen, å bestemme hva som skal gjøres med den provisoriske anordningen. Regjeringen argumenterte med at det var nødvendig å vedta anordningen for å sikre ro og forutsigbarhet i mellomtiden og for å unngå spekulasjoner i markedet (OED 2007a). Tapet i EFTA-domstolen hadde altså i løpet av sommeren 2007 blitt snudd til en seier, og med den provisoriske anordningen fra august ble dette også lovfestet.

”Med den modellen som vi utviklet i ettertid, så har vi jo fått det akkurat slik jeg ønsket. Vi tapte rettssaken, men vi vant kampen om hjemfallsretten.” (Enoksen 2014 [intervju]).

I tiden fra dommen falt til Konsolideringsmodellen ble presentert i august, holdt departementet og regjeringsadvokaten det hemmelig hvordan de ville tolke domspremissene. Ingen eksterne aktører ble dratt med inn i beslutningene, og det hele foregikk i en lukket prosess. Etter at den provisoriske anordningen var vedtatt reklamerte regjeringen sterkt for at dette var en seier. Statsministeren og olje- og energiministeren besøkte blant annet LVKs landsmøte 23. august 2007 for å presentere modellen for de 400 ordførerne av landets vertskommuner som var samlet der (Nationen 2007).

#### **4.2.5 Avsluttende fase og behandling i Stortinget**

Ettersom departementet hadde lagt fram sin provisoriske anordning i august 2007, var det ingen hast med å få loven vedtatt i Stortinget for å tilfredsstille ESA. Foreløpig var det klart for alle hvordan den nye ordningen for eierskap av norske vannkraftverk skulle bli. Det var først i mai påfølgende år at Odelstingsproposisjonen hvor Stortinget ble bedt om å gjøre vedtak til industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven av 1917 ble godkjent i statsråd. Endringene i dette lovforslaget er like de vi så i den provisoriske anordningen i tillegg til en rekke mindre endringer. Høringsrunden på dette lovforslaget viste at de fleste høringsinstansene var positive til et styrket offentlig eierskap. Vi ser imidlertid mange av de samme fraksjonene som tidligere, da Hydro, Elkem, NHO og Norsk Industri mener at Hydro og Elkem bør få drive sine kraftverk uten hjemfallsvilkår så lenge kraften brukes til industriproduksjon (Ot.prp. nr 61. 2007-2008).

Lovforslaget ble først behandlet i energi- og miljøkomiteen i Stortinget, og deres innstilling ble lagt fram i september 2008. Flertallet i komiteen (medlemmene fra AP, SV, KrF, SV og V) understreket i innstillingen at hovedmodellen om offentlig eierskap hele tiden hadde stått fast (Innst. O. nr. 78, 2007-2008). På grunn av uenigheter innad i komiteen ble det bestemt at det skulle holdes en høring om deler av regjeringens forslag. I hovedsak skulle høringen gjøre rede for uenigheten om juridiske spørsmål omkring lovendringen (Kommunal Rapport 2008).

Under behandlingen av lovforslaget i Odelstinget kom opposisjonen på Stortinget med et alternativt forslag. Loven ble vedtatt med 45 mot 30 stemmer, og lovvedtaket ble sendt til Lagtinget (Odelstinget 2008). Høyre fremmet et forslag om å henlegge lovforslaget i Lagtinget, men dette ble nedstemt med 14 mot 12 stemmer. 25. september 2008 ble endringene i Industrikonsesjonsloven basert på Konsolideringsmodellen i den provisoriske

anordningen vedtatt (Lagtinget 2008). Til tross for forslag både i Odelsting og Lagting, var den vedtatte loven i all hovedsak lik modellen i den provisoriske anordningen fra 2007.

Det som ble gjort var å konsolidere og styrke de tradisjonelle norske reglene om offentlig eierskap til vannkrafta, på en slik måte at de oppfylte EU/EØS-rettens krav til legitim begrunnelse og konsistens. Samtidig er det viktig å forstå at prosessen kan forme utfallet, og det er derfor av stor betydning å forstå hva som karakteriserer prosessen. Saken eksemplifiserer det handlingsrommet som finnes for nasjonal tilpasning av eksisterende rett innenfor de rammene EU/EØS-retten setter (Sejersted et al. 2011, 201).

## 4.3 Oppsummering

Et kjennetegn for prosessen i helhet er at den var svært politisert, altså hadde høy oppmerksomhet blant de politiske partiene og i offentligheten. I tillegg til å være en vanskelig sak politisk, særlig med tanke på endringer for eksisterende kommunale og fylkeskommunale eiere av vannkraft, var det også en krevende sak juridisk.

I det aller første svarbrevet til ESA fra 2001 velger norske myndigheter å forsvare den eksisterende forvaltningsmodellen, men dette standpunktet modifiseres relativt raskt da departementet varsler at de vil sette ned en interdepartemental arbeidsgruppe som skal se på mulige løsninger for å fjerne forskjellsbehandlingen mellom private og offentlige aktører. Rapporten fra arbeidsgruppa som legger på vekt på effektivitetshensyn ved å foreslå hjemfall for alle, dannet grunnlaget for lovforslaget som legges fram i 2002. Statsråd Einar Steensnæs har karakterisert reaksjonene på dette lovforslaget som et ramaskrik, og det er ingen dårlig beskrivelse på den enorme motstanden som kom fra alle kanter. NOU-utvalgets arbeid var preget av sterke motsetninger, og deres anbefalinger trakk i ulike retninger med de mange særmerknadene i rapporten.

Periode 2 ble innledet med signal om en ny linje overfor ESA med Soria Moria-erklæringen. Etter at dialogen med ESA feiler innser den politiske ledelsen i OED at man i realiteten har begrensede handlingsalternativ. I april 2006 kom pressemeldingen som slo fast at regjeringen ikke ville endre lovene på tross av ESAs krav. Rettssaken i EFTA-domstolen i Luxemburg endte med tap for Norge som ble dømt for forskjellsbehandling mellom offentlige og private aktører. Samtidig fikk Norge medhold i at offentlig eierskap i seg selv er et legitimt hensyn for restriksjoner på EØS-avtalens regler. Etter å ha tolket domspremissene ble Konsolideringsmodellen utformet. Modellen som strammet inn det offentlige eierskapet

ble dårlig tatt imot av private eiere, men ble ansett som en seier både i politiske kretser på nasjonalt og kommunalt nivå.

# 5 Analyse

## 5.1 Aktører i beslutningsprosessen

Til grunn for vurderingene i analysen ligger de empiriske forventningene basert på to organisasjonsteoretiske perspektiver skissert i teorikapitlet. Gjennom å bruke en kongruensanalyse vil koblinger mellom funn fra empirikapitlet og konkrete forventninger fra teorikapitlet bli kartlagt. På den måten vil jeg kunne besvare hva som kjennetegner prosessen, og i hvilken grad beslutningsatferden kan forklares av instrumentelle eller institusjonelle teorier.

En viktig komponent i arbeidet med å besvare den første problemstillingen om hva som kjennetegnet prosessen har vært en kartlegging av hvilke aktører som var sentrale. Figuren under viser en lagvis inndeling av aktørene og deres påvirkning på avgjørende beslutninger.



**Figur 4: Lagvis inndeling av aktører og deres påvirkning på beslutningsprosessen**

I det innerste laget finner vi den politiske ledelsen hos norske myndigheter. Dynamikken og de interne diskusjonene blant partiene i regjeringen har hatt avgjørende betydning for utfallet. I første periode var dette snakk om motsetningene innad i Bondevik II regjeringen hvor man i utgangspunktet var uenige om håndtering av henvendelsen fra ESA. Selv om det var mindretallsregjering, var likevel den politiske dynamikken i regjeringen av betydning. Det ble ikke lagt fram noen forslag for Stortinget før i 2008, og da var saken i all hovedsak avgjort i den provisoriske anordningen. Hvilke løsninger som ble vurdert var bestemt av hvor

steile frontene mellom de politiske partiene i regjeringen var, og det samme finner vi også i andre analyseperiode. I Soria Moria-erklæringen hadde det blitt slått fast at man ville skape en ordning som sikret det nasjonale og offentlige eierskapet i vannkraftsektoren, men det var ikke enighet om hvordan man skulle gjøre dette. De interne diskusjonene i regjeringen var derfor avgjørende også her. Hadde regjeringen valgt å gå ESA i møte, kunne man fått et helt annet utfall.

Den politiske dynamikken i seg selv gir ikke en dekkende karakteristikk av aktørene i hjemfallssaken fordi embetsverket også har vært av stor betydning slik Figur 4 viser. Avstanden mellom embetsverkets og politikernes preferanser, samt størrelsen på det nasjonale handlingsrommet, har vært avgjørende for i hvor stor grad embetsverket har blitt hørt. Som beskrevet i empirikapitlet hadde den interdepartementale arbeidsgruppa stor innvirkning på lovforslaget, og i perioden etter rettssaken var embetsverkets utredningsarbeid viktig for hvilke løsninger man valgte.

Regjeringen og embetsverket tar ikke beslutninger i et vakuum fra samfunnet rundt seg, og andre norske aktører som interesseorganisasjoner, fagforeninger og næringsliv var også viktige i beslutningsprosessen. I deler av prosessen var arenaene hvor beslutningene ble tatt relativt lukket, som i forberedelsene av lovforslaget i 2002 eller i utformingen av den provisoriske anordningen i 2007. I andre deler var man mer lydhør for innspill fra viktige høringsinstanser både gjennom formelle og uformelle kanaler. Det er ikke tvil om at for eksempel de voldsomme protestene mot lovforslaget fra interesseorganisasjonene til kommunene hadde påvirkning på departementets og regjeringens beslutningsatferd.

ESA satte hjemfallssaken på dagsordenen med sine henvendelser til norske myndigheter, men til tross for dette var de ikke en dominerende aktør i den offentlige norske debatten. Det samme gjelder for EFTA-domstolen som også var en perifer aktør i den norske beslutningsprosessen. Samtidig kan man til en viss grad kan man hevde at EFTA-domstolen var viktig for den endelige tilpasningen, fordi de åpnet for å stramme inn det offentlige eierskapet gjennom domspremissene.

Med alt dette sett under ett kan vi derfor skimte tre lag av aktører, der dynamikken i de politiske kretsene og i embetsverket utgjør kjernen. Det var blant disse aktørene at de viktige beslutningene ble tatt, og utfallet ble avgjort. Like utenfor kjernen finner vi andre norske aktører som påvirket prosessen, og som fikk innpass i beslutningsprosessene delvis på grunn av tidligere strukturer og stivhengighet i beslutningene, som vi skal se i den videre analysen. Lengst bort fra beslutningsprosessens kjerne finner vi ESA som satte saken på agendaen, og EFTA-domstolen som ga domspremissene som la grunnlaget for



Konsolideringsmodellen. Lagene skisserer ikke den veien aktørene må gå for å påvirke beslutningene, for eksempel var det ikke slik at ESA og EFTA-domstolen måtte gå gjennom interesseorganisasjoner eller næringsliv, men figuren forteller avstanden fra beslutningsprosessens kjerne.

## 5.2 Periode 1: 2000-2005

### 5.2.1 Analysens struktur

Første analyseperiode går fra den første henvendelsen fra ESA i år 2000 til etter regjeringsskiftet i 2005, og de mest betydningsfulle beslutningene i denne perioden er knyttet til lovforslaget fra 2002 og nedsettelsen av hjemfallsutvalget.

Analysen vil oppsummeres i en tabell hvor forklaringskraften til de ulike perspektivene vurderes på enkeltdeler av beslutningsprosessen. Beslutningene vil listes opp loddrett og perspektivene vannrett slik illustrasjonstabellen under viser. De to variantene av det instrumentelle perspektivet har fått hver sin kolonne i tabellen, men det er viktig å påpeke at de ikke nødvendigvis er gjensidig utelukkende. En beslutning kan få scoren svak, middels eller sterk på de ulike perspektivene/variantene, og i utgangspunktet vil disse fordeles jevnt. Siden en beslutning kan ha en tvetydig tolkning, vil man enkelte ganger også få en mellomscore som for eksempel middels/svak. Et resultat kan være tvetydig når det er flere aspekter innenfor et perspektiv/variant som peker i ulike retninger, som for eksempel i forhandlingsvarianten kan den interne dragkampen være sterk, mens den eksterne er svak. Scorene gis ut fra en kvalitativ og helhetlig vurdering av om vi finner igjen elementer av perspektivene i empirien.

**Tabell 2: Illustrasjonstabell analyse**

<b>Forklaringskraft</b> <b>Beslutning</b>	<b>Hierarki</b>	<b>Forhandling</b>	<b>Kulturelt</b>
<b>Beslutning 1</b>			

### 5.2.2 Svarbrev basert på eksisterende forvaltningstradisjoner

*Den hierarkiske varianten* av det instrumentelle perspektivet forventer en enhetlig og informert aktør (Allison og Zelikow 1999, 24), men kartleggingen av empirien viser at dette er lite betegnende for reaksjonen på norsk side etter ESA startet sin granskning. Det var både et skift i hvilket departement som hadde ansvar for saken, og dragkamper innad i Bondevik

II-regjeringen høsten 2001. Divergerende politiske preferanser fikk betydning for hvilke svar man sendte til ESA. Høyre var særlig opptatt av at man ikke skulle legge seg ut med ESA, mens KrF og Venstre var mer opptatt av å ta vare på det offentlige eierskapet. Forventningene fra den hierarkiske varianten vil også anta at maktutøvelse baseres på strategiske handlinger ut fra klare mål (Christensen et al. 2009, 35). Kartleggingen viser at verken den politiske eller administrative ledelsen har klare mål for hvordan en skulle møte ei gransking fra ESA, og den hierarkiske varianten forklarer lite. Med tanke på hvordan myndighetene håndterte henvendelsen, og dragkampen vi så mellom de politiske partiene, tyder det på at forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet har større forklaringskraft enn den hierarkiske varianten. I stedet for en enhetlig tilnærming, så man her heller tegn til at den politiske organisasjonen var pluralistisk (Baldrige 1971, 25).

*Forhandlingsvarianten* legger også vekt på en bredere tilgang til prosessen for eksterne aktører, men i den begynnende fasen av saken finner vi få tegn til det. Ved å vise til to aspekter av forhandlingsvarianten, ekstern og intern forhandling, kan forhandlingsvarianten likevel forklare beslutningsatferden. Den interne komponenten finner vi i diskusjonene og uenighetene mellom de politiske partiene. I utformingen av svarbrevet var eksterne aktørers tilgang til prosessen kontrollert og begrenset av ledelsen, og det eksterne forhandlingsaspektet kan derfor forklare lite. Dette er heller et kjennetegn ved den hierarkiske varianten, og det viser dynamikken mellom de to variantene og at beslutningsprosessen ikke kun kan forstås gjennom ett par analytiske briller.

De to variantene av det instrumentelle perspektivet har mange likheter, for eksempel fremhever begge at aktørene har klare mål og preferanser som ligger til grunn for den rasjonelle kalkulasjonen (Christensen et al. 2009, 35). Selv om myndighetene ikke hadde et klart inntrykk av hvordan henvendelsen fra ESA skulle håndteres, tyder måten man argumenterer på i det første svarbrevet til ESA på at norske myndigheter ikke tok til seg kritikken om å endre reglene. På den måten kan man si at standpunktet likevel var relativt velutviklet, og peker på noen underliggende preferanser. Med klare mål vil man også forvente at aktørene har full oversikt over hvilke alternativer som er mulig og hva konsekvensene av disse er (Scott og Davis 2007, 36). En slik antagelse vil kunne bety at norske myndigheter hadde kalkulert med at de to argumentene de la fram kunne slå tilbake ESAs kritikk. Dette argumentet peker mot at myndighetene hadde en rasjonell kalkulasjon som vil gi høy score i tabellen basert på Dahl og Lindblom (1953). Diskusjonen knyttet til den hierarkiske varianten viste at det var betydelig forhandling i denne delen av prosessen og at den politiske og sosiale kontrollen er derfor antatt å være medium/lav. Det kan også

diskuteres om evnen til den rasjonelle kalkulasjonen var høy fordi svarbrevet verken vant fram eller ga norske myndigheter noen fordeler i den videre prosessen. Forklaringskraften til det instrumentelle perspektivet er dermed svekket.

*I kulturperspektivet* forventes det at beslutningene som tas ikke nødvendigvis bygger på en rasjonell avveining av ulike alternativer, men heller bærer preg av hva som er akseptabelt basert på identitet og forventninger (March og Olsen 1989, 160). Dette kan forklare hvorfor norske myndigheter i svarbrevet til ESA i november 2001 velger å bygge opp en motargumentasjon basert på den eksisterende modellen. Mye tyder på alternativene som myndighetene hadde og konsekvensene av disse ikke var like tydelige som man antar ut fra det instrumentelle perspektivet (Christensen et al. 2009, 35). Flere av mine informanter har pekt på at norske myndigheter på dette tidspunktet ikke visste at det seks år senere skulle bli mulig å få til et kompromiss med ESA, noe som illustrerer aktørenes begrensede rasjonalitet fordi de ikke hadde full oversikt over løsninger (Simon 1997, 71). I svarbrevet henvises det til EØS-forhandlingene i 1992 hvor det i Stortingsmeldingen ble vist til at eierskapet til vannkraftressurser falt utenfor avtalen. Når man igjen henviser til disse dokumentene i 2001, tyder det på en stivhengighet i tankegangen. Det er ikke bare en sti som går tilbake til 1992, men som også en hundreårig rettstradisjon. Den type mål man etablerer i begynnelsen i en formell organisasjon forventes å ha stor betydning for utviklingen videre (Roness 1997, 71). Ulike aktører har sin del i stien, det kan for eksempel være LVK eller kraftkrevende industri. Hvis de politiske preferansene er skiftende, vil det alltid være noen som passer på at man fortsetter på den samme stien. I den første fasen av analyseperioden var ikke dette så fremtredende, men senere skal vi se at disse aktørene får større betydning for beslutningene som blir tatt.

### **5.2.3 Utredning med effektivitetsfokus**

Den interdepartementale arbeidsgruppen representerte en ny linje fra myndighetene som kan forklares ved *den hierarkiske varianten*. Varianten forventer at ledelsen ønsker å kontrollere prosessen gjennom strukturelle trekk som for eksempel å sette ned en slik gruppe (Christensen et al. 2009, 48). Det kan være instrumentelt være hensiktsmessig å behandle spørsmålet i en gruppe istedenfor i den vanlige strukturen. Nedsettelsen signaliserte at man ønsket å holde utredningen og politikkformuleringen innenfor regjeringsfellesskapet, og adgangen til prosessen begrenset. Selve organisasjonsformen med representanter fra ulike departement og en kollegial struktur er et uttrykk for forhandling. En kollegial struktur består

ofte av ulike interesser som forhandler, og desto mer forskjellige, desto mer tautrekking mellom dem.

Over- og underordningsforholdet i hierarkiske organisasjonsstrukturer er antatt å gi muligheter for direkte kontroll og regulering av den enkeltes atferd (Stigen 1989, 116). I kollegiale organer er det derimot vanlig å anta at disse forutsetningene i mindre grad er tilstede. Statsråden var fast bestemt på at hjemfallet skulle beholdes, og arbeidsgruppa ble beordret til å finne ut hvordan. Rapporten ga politisk ledelse et kunnskapsgrunnlag. Hvis man står overfor et valg vil nåværende organisasjonsform og behandlingsmåte bli stilt på lik linje med andre måter som kan være aktuelle i den hierarkiske varianten. Hvis nåværende behandlingsmåte anses som uegnet for å oppnå et mål ledelsen har satt seg, vil de kunne endre dette på egenhånd (Roness 1997, 64). Et annet trekk ved en formålsrasjonell beslutningsatferd er nettopp evnen til å foreta viljestyrte valg basert på ulike alternativer, og det predikeres at konsekvensene av alle de ulike handlingsalternativene er klare (Christensen et al. 2009, 35). Når departementet la særlig vekt på at rapporten fra arbeidsgruppa skulle være en faglig utredning, kan det være et uttrykk for at det var viktig å kartlegge konsekvensene. Dette kan også forklare hvorfor man innhentet utredninger fra eksterne analyseselskap. Spørsmålet vil da være om gruppa ble instrumentelt styrt fra politisk ledelse. Aktørene i en kollegial struktur bærer med seg ulike kulturelle normer og verdier, men fordi dette var en arbeidsgruppe med begrenset varighet og omfang for deltakerne, kan det argumenteres for at sosialisering- og disiplineringspotensialet er begrenset og dermed muligheten for hierarkisk styring større (Stigen 1989, 116). De empiriske funnene viser at gruppen ikke så lett tok instruksjon fordi de vektla effektivitetshensyn i tråd med profesjonshensyn. Den hierarkiske varianten antas å ha sterk/middels forklaringskraft på denne delen av beslutningsprosessen.

Den kollegiale organisasjonsformen som den interdepartementale arbeidsgruppa hadde, la til rette for interessehevding slik det påpekes i *forhandlingsvarianten* av det instrumentelle perspektivet. Selv om det var gruppa hadde en begrenset varighet, kan den ha vært en arena for interesseaggregering. Studier av kollegiale organisasjonsstrukturer har vist at de har en viss "egentyngde" (Fevolden 1985; Stigen 1989, 117). På denne måten kan en kollegial organisasjonsform undergrave hierarkisk innflytelse, og det kan videre prege hvilke hensyn som blir tatt. Rapporten som gruppa overleverte politisk ledelse hadde et todelt hensyn. Ønsket om å effektivisere sektoren kan ses på som et ønske om brudd med den tidligere forvaltningspraksisen basert på faglige råd blant annet fra SNF og ECON. Når et flertall av representantene i arbeidsgruppa var økonomer, samt at man hentet inn

samfunnsøkonomiske utredninger, kan det ha gjort at hensynet til kostnadseffektivitet i kraftsektoren ble lagt særlig vekt på. Studier viser at økonomer i noe større grad er opptatt av kostnadseffektivitet enn andre utdannelsesgrupper (Zuna 1999). I forhandlingsvarianten antas det at politiske organisasjoner er pluralistiske, og at man derfor kan forvente at det oppstår konflikter mellom ulike interesser og underenheter (Baldrige 1971, 25). Denne gruppas råd sammen med de faglige utredningene hentet inn utenfra, kan ses på som en koalisjon av aktører som ønsket å effektivisere norsk kraftsektor. Embetsverkets syn lå i denne perioden nært til KrF-statsrådets standpunkter, noe som gjorde det enklere å fremme deres interesser. Dette gjør det vanskelig å skille hvorvidt gruppa selv var instrumentelt sterk eller om den var hierarkisk styrt. Lovforslaget som statsråden sendte ut hadde svært få eller ingen endringer fra det embetsverket hadde presentert, noe som igjen peker på at hensynene vektlagt i den interdepartementale arbeidsgruppa vant fram. Igjen ser vi tydelig at dynamikken mellom perspektivene i forklaringen er til stede. Allerede på dette tidspunktet i prosessen var saken såpass politisert, og man kan derfor anta at det var mer hierarkisk styring av den kollegiale strukturen i arbeidsgruppa enn i mange andre saker. Samtidig som den kollegiale organisasjonsformen til en viss grad kan se ut til undergrave hierarkisk innflytelse fra politisk ledelse.

Arbeidet gjort i denne gruppa var av vesentlig betydning for det lovforslaget som ble sendt ut på høring i slutten av 2002. Aktørene som er antatt å ha en begrenset rasjonalitet vil stoppe letingen etter løsninger så snart de har funnet en tilfredsstillende løsning (March, Simon, og Guetzkow 1958; Simon 1997), og fortolket i forhandlingsvarianten kan lovforslaget være en slik tilfredsstillende løsning. Lovforslaget foreslo å bevare hjemfallet, noe som ikke var en selvfølge på det tidspunktet i prosessen. Her ser vi tydelig byråkratenes rolle i politikkformuleringsfasen i policyklusen. Ved at de kunne utforme lovforslaget, hadde de også en viss makt til å påvirke hvilke hensyn som ble tatt. Forslaget bar preg av de økonomiske utredningene som ble gjort for arbeidsgruppa, og det todelte hensynet mellom å komme ESA i møte og øke effektiviteten i vannkraftsektoren (OED 2003a). Det todelte hensynet ble i første omgang også støttet av politisk ledelse i OED. Man kan tenke seg at interessehevdingen fra embetsverkets side kunne vært større dersom det hadde vært større avstand mellom statsrådets og embetsverkets standpunkt. Internt i regjeringen var det også betydelige motsetninger, særlig Høyre var ikke uten videre enig i lovforslaget basert på arbeidsgruppas anbefalinger. KrF ved statsråd Einar Steensnæs var særlig opptatt av at hjemfallet måtte bevares, samtidig som det skulle være en viss konkurranse i markedet. Den foreslåtte endringen med hjemfall for alle kan derfor ses på som et kompromissforslag, både

mellom de politiske partiene og med embetsverket. Forhandlingsvarianten antas å ha en middels forklaringskraft på utredningen og lovforslaget.

De *kulturelle trekkene* i første del av beslutningsprosessen er mindre tydelige. I en kollegial struktur vil de ulike aktørene være bærere av ulike kulturelle normer som skapes av den kollegiale settingen, og det kan føre til at gruppa kan leve sitt eget liv. Gruppa arbeidet over en kort tidsperiode, og funnene viser at det i begrenset grad var en egen dynamikk i gruppa. Ved å sette ned en slik interdepartemental gruppe og legge fram et slikt lovforslag presenterer man et ønske om brudd med tidligere forvaltningspraksis, noe som går på tvers av den gjeldende stien. Samtidig var statsråden bestemt på å beholde hjemfallet, selv om det ikke var i nødvendigvis var i samme form som tidligere. Det altså ikke et fullstendig brudd med statens virkemidler for å ha kontroll med naturressursene, selv om det kulturelle perspektivet er antatt å ha svak forklaringskraft.

#### **5.2.4 To skritt fram og fire tilbake**

I *den hierarkiske varianten* forventes organisasjonen å være et instrument for den politiske ledelsen, slik som i Olsens modell kalt ”den suverene, men ikke særlig smarte stat” (1988, 121). Man vil derfor forvente at myndighetene var suverene både i fremleggelsen av lovforslaget og i høringsrunden som fulgte, men funnene viser noe annet. Å legge fram lovforslaget kan være basert på rasjonell kalkulasjon, og på aksen for rasjonell kalkulasjon i Dahl og Lindbloms (1953) modell er det derfor antatt at beslutningen om lovforslaget vil score høyt. Handlingene vil som oftest ha preg av konsekvenslogikk selv om de ikke fullstendig innfrir kravene til rasjonell opptreden (Simon 1997, 88). I den ”suverene, men ikke særlig smarte stat” er det også antatt at staten har politisk og sosial kontroll, men dette er mer diskutabelt med tanke på omfanget og styrken på protestene som kom. Styrte myndighetene mot et klart mål uten å ha kontroll, vil forklaringen ligge nærmere opp til forhandlingsvarianten. Den hierarkiske varianten har dermed svak forklaringskraft.

Departementet valgte å høre på de sterke reaksjonene som kom, og allerede før høringsfristen hadde gått ut ble det bestemt at det skulle settes ned et offentlig utvalg for å ta en fornyet vurdering. Ut fra den hierarkiske varianten kan denne beslutningen tolkes som at ledelsen ønsket å kjøpe seg tid. Politisk ledelse i en hierarkisk høy posisjon utøvde lederskap gjennom rasjonell kalkulasjon. Det var instrumentelt hensiktsmessig å behandle spørsmålet i et offentlig utvalg istedenfor i den hierarkiske strukturen med tanke på prosessen med ESA. På denne måten brukte ledelsen utvalget som et styringsinstrument, og empirisk kan vi vise

til at statsråden i OED hele tiden var tett på saken. Til tross for at man la inn mye ressurser i oppfølging av utvalget, levde dynamikken i utvalget sitt eget liv. En kollegial struktur, som dette offentlige utvalget, består ofte av ulike interesser som forhandler med hverandre, og nettopp dette er beskrivende for hjemfallsutvalget også. Det er derfor lite spor av hierarkisk styring å finne i verken informantenes beskrivelser av arbeidet underveis eller i den endelige rapporten som i grunnen skapte mer kaos enn klare forslag til politikerne. Den hierarkiske varianten har svak/middels forklaringskraft på høringsrunden og nedsettelsen av hjemfallsutvalget, mens bare en svak forklaringskraft selve sluttrapporten som vist i tabell 4.

De voldsomme protestene mot lovforslaget fra 2002 kom som en stor overraskelse på den politiske og administrative ledelsen. Statsråds Steensnæs har karakterisert motstanden som et ramaskrik. Slik Dahl og Lindblom (1953) peker på, kan det være situasjoner hvor myndighetene har en begrenset kontroll over hvordan andre aktører reagerer. *Forhandlingsvarianten* som legger vekt på heterogenitet i beslutningene som tas både innad i det offentlige apparatet og i forhandling med omgivelsene kan forklare situasjonen. Selv om høringsrunden etter at lovforslaget ble lagt fram var relativt lukket, i den forstand at muligheten til å påvirke offisielt var begrenset til høringsuttalelser, ble reaksjonene likevel etter hvert tatt på alvor i departementet. Politisk og administrativ ledelse innså at det ville bli vanskelig å få gjennom et slikt forslag når det var så store reaksjoner.

Med tanke på de store protestene som kom mot forslaget, vil myndighetene score lavt på politisk og sosial kontroll. I det mer generelle konseptet som Olsen (1988, 108) kaller ”den forhandlende stat” vil man anta at ulike samfunnsgrupper kan få deltakelse i utformingen av den offentlige politikken. Dette så vi i høringsrunden til forslaget, da en rekke samfunnsgrupper fikk innflytelse over den videre prosessen. Dette vil føre til at forklaringen kan plasseres i 2) i Tabell 3. Til tross for dette var tilgangen for eksterne aktører begrenset, slik den hierarkiske varianten forventer.

**Tabell 3: Forklaring på høringsrundens respons.**

		Evne til rasjonell kalkulasjon	
		Høy	Medium / Lav
Politisk / sosial kontroll	Høy	1) Hierarkisk ideal	3) Manglende måloppnåelse
	Medium / Lav	2) Forhandling	4) Tilfeldige prosesser

De ulike høringsinstansene kunne komme med sine innspill, noe kommunene i aller høyeste grad gjorde ved å peke på en rekke mangler i lovforslaget og gi sterke signaler om at de aldri ville godta at lovforslaget gikk igjennom. Forhandlingsvarianten forventer at avgjørelser ikke reflekter preferansene til kun en gruppe. Beslutningsprosessen vil derfor være karakterisert av ”push and pull” mellom ulike interesser (Pfeffer 1981, 28). Mot slutten av høringsrunden var det tendenser til en slik interessehevding, da mange forskjellige aktører som hadde ulike krav som bygget på ulike hensyn. Fellesnevneren var likevel ønsket om at det skulle settes ned et offentlig utvalg for å se nærmere på ordningen med hjemfall. Dette kravet kom både fra de som ville bevare hjemfallsregimet og de som mente at nå var det tid for å fjerne denne tradisjonen. Beslutningen om å sette ned et NOU-utvalg kan tolkes som et offensivt forhandlingstrekk fra statsrådets side. Beslutningen ga en bredere tilgang til prosessen for andre aktører, og åpnet for interessehevding og diskusjon, og i sammenligning med arbeidsgruppa var dette utvalget mye bredere sammensatt. Forhandling og kompromiss mellom deltakende parter kan være med på å øke legitimiteten til de beslutningene myndighetene tar (Mosher 1967). Forhandlingsvarianten er derfor antatt å ha middels forklaringskraft på høringsrunden og nedsettelsen av hjemfallsutvalget som vist i tabell 4.

I forhandlingsvarianten blir organisasjoner oppfattet som koalisjoner, hvor endringer er ansett som et resultat av forhandling mellom flere aktører som handler ut fra sine interesser. Innad i hjemfallsutvalget så man tendenser til interessehevding og underveis i arbeidet med rapporten dannet det seg ulike koalisjoner av representanter som forhandlet om hva som skulle være anbefalingene i rapporten, svært likt det teorien forventer (Pfeffer 1981, 28,31). Representantene representerte interesseorganisasjoner, fagforeninger, næringsliv eller myndighetsorgan i utvalget, og deres posisjoner kan i så måte knyttes til bredere interesser i samfunnet. Desto mer ulike interessene som er representert i et slikt utvalg er, desto mer tautrekking vil man forvente mellom dem. I sluttrapporten ble det lagt til en rekke særmerknader, og disse kan tolkes som et signal på at enkelte representanter hadde et ønske om å bruke informasjonen strategisk, muligens for å utsette avgjørelsen ytterligere. Forhandlingsvarianten har derfor en sterk forklaringskraft på sluttrapporten, slik vist i tabell 4.

Det fremlagte lovforslaget fra 2002 ville utgjøre en betydelig endring i maktforholdet mellom kommuner og stat. I *kulturperspektivet* predikeres det at organisasjonsstrukturen er resultat av tidligere kjøpslåinger, og at den derfor vil avspeile gjeldende maktfordeling (Roness 1997, 70). Dette ser vi også i denne saken, hvor den historiske strukturen for eierskap av vannkraft gir kommunene makt i dagens eierstruktur. Vertskommunene ønsket



ikke en endring i maktforholdet fordi da måtte de kanskje forhandle med andre aktører enn offentlige om kompensasjon for utbygginger. Ble hjemfallet fjernet, ville man kunne anta at det ville komme utenlandske aktører inn. LVK og vertskommunene hadde erfaring i å forhandle med norske, offentlig eiere og det var derfor ikke unaturlig at de ville beholde det eksisterende regimet. I tillegg var mange av vertskommunene selv også eiere av kraftverk (LVK 2003). Utenlandsk eierskap kunne bety at det kom en ny og sterk lobbygruppe inn, og at dette kunne påvirke politikken i en uheldig retning på lang sikt. Nasjonalt og offentlig eierskap og råderett har også betydd noe utover inntektene for vertskommunene, og dette har blitt reflektert i sekretariatet som har ført en ”verdibasert” advokatpraksis (Thue 2003). Siden endringer vil utfordre maktfordelinga, vil gjeldende struktur påvirke sannsynligheten for at det skulle skje endringer. Og selv om overdragelsen fra kommunale eiere til staten var langt fram i tid i forslaget, ville det utgjøre store endringer i kommuneøkonomien for de berørte kommunene.

Selv om det kan argumenteres for at hjemfall for alle var både rasjonelt overfor ESA og med hensyn til å utnytte norske vannkraftressurser på den mest effektive måten, var det ikke akseptabelt med tanke på de uformelle normene og verdiene. Institusjonalisering er en prosess som skjer over tid, og en institusjonalisert organisasjon vil avspeile de gruppene som organisasjonen legemliggjør og de økonomiske verdiene disse har skapt (Selznick 1997, 25). Antar man at beslutninger ikke bygger på en rasjonell avveining av ulike alternativer, vil handlingslogikken i det kulturelle perspektivet altså ha en sterk forklaringskraft. På en annen side kan man si at det var rasjonelt for kommunene å argumentere mot å miste sine evigvarende konsesjoner fordi de ville miste fremtidige inntekter. Men hva som er passende kan som nevnt være alt fra det kulturelt baserte til det formålsrasjonelle (March og Olsen 1989, 160). Når hjemfallet ble utvidet til 75 år ville ikke nåverdien bli redusert mye, og sett ut fra det rasjonelle synet var kanskje reaksjonene fra kommuner og fylkeskommuner derfor sterkere enn man kunne forvente. Ut fra kulturperspektivet vil man kunne anta at presset fra aktørene med sterke posisjoner i den gjeldende maktstrukturen var en avgjørende årsak til at politisk ledelse valgte å sette ned hjemfallsutvalget. Den sterke posisjonen kommunene hadde i både eierstrukturen og som vertskommuner vil man derfor anta å ha påvirket sjansene for at de skulle skje endringer ifølge kulturperspektivet som har en sterk forklaringskraft på responsene i høringsrunden og nedsettelsen av NOU-utvalget som vist i tabell 4.

Den endelige rapporten fra utvalget som ble overlevert til olje- og energiministeren i november 2004 ga heller ikke noen klare anbefalinger til hva man skulle gjøre. Tvert imot skapte den et politisk kaos som verken politikere eller embetsverk visste hvordan de skulle

håndtere. Arbeidet hadde vært preget av sterke motsetninger, og rapporten av særmerknader. Dette tyder på at det var sterk interessehevding mellom aktørene heller enn at den kollegiale strukturen formet aktørenes kulturelle normer og verdier. Kulturperspektivet har en middels forklaringskraft på rapporten fra hjemfallsutvalget.

### 5.2.5 Oppsummering periode 1

**Tabell 4: Analyse periode 1**

<b>Forklaringskraft Beslutning</b>	<b>Hierarki</b>	<b>Forhandling</b>	<b>Kulturelt</b>
<b>Svarbrev</b>	Svak	Svak / Middels	Sterk
<b>Interdep. arbeidsgruppe og lovforslag</b>	Sterk / Middels	Middels	Svak
<b>Respons høring/ Nedsettelse av NOU- utvalg</b>	Svak / Middels	Middels	Sterk
<b>NOU-rapport</b>	Svak	Sterk	Middels

I de innledende fasene i beslutningsprosessen finner vi ikke den enhetlige og informerte aktøren som forventes i det instrumentelle perspektivet (Allison og Zelikow 1999, 24). Ved å skille mellom et internt og eksternt forhandlingsaspekt, kan vi likevel oppdage instrumentelle trekk ved beslutningstakernes atferd. Det var store motsetninger innad i regjeringen om det første svarbrevet til ESA, men samtidig liten mulighet for eksterne aktører å påvirke prosessen. Den interne og eksterne forhandlingskomponenten trenger ikke nødvendigvis å henge sammen, og scoren til forhandlingsvarianten er derfor satt til svak / middels. Utfallet av den innledende fasen blir at norske myndigheter velger å argumentere mot ESA basert på blant annet miljøhensyn og beredskapshensyn. Argumentasjonen som i all hovedsak er basert på ønsket om å bevare den eksisterende forvaltningsmodellen tyder på en kulturell handlingslogikk hos aktørene.

Å sette ned en interdepartemental arbeidsgruppe kan ses på som et strukturelt trekk, og når det i tillegg var begrenset åpenhet for deltakelse i prosessen tyder det på den hierarkiske varianten har sterk / middels forklaringskraft. Beslutningsprosessen ble på dette tidspunktet kjennetegnet av at det var initiativ fra byråkrater for å effektivisere sektoren, noe som gjør at også forhandlingsvarianten har en viss forklaringskraft. Samtidig som man ønsket en effektivisering var det et ønske om å fjerne forskjellsbehandlingen mellom private og

offentlige aktører som kunne oppfylle kravene hos ESA. Disse hensynene passet godt overens med den sittende regjerings ønsker, og utfallet var lovforslaget lagt fram i 2002 som foreslo hjemfall for alle. Selv om man i lovforslaget foreslo å innføre hjemfall for alle, er det likevel ikke et fullstendig brudd med norske forvaltningstradisjoner. Det var et alternativ vurdert i arbeidsgruppa å fjerne hele hjemfallsinstituttet, og at man ikke gjorde det kan tyde på at det var en viss stivhengighet i tankegangen. Det kulturelle perspektivet har derfor en begrenset forklaringskraft både på arbeidet i den interdepartementale arbeidsgruppa og selve lovforslaget.

Den rasjonelle kontrollen og kalkulasjonen endret seg da reaksjonene fra lovforslaget tikket inn til departementet. De kulturelle begrensningene hadde vist seg i høringsrunden til lovforslaget ved at så mange hadde vist en massiv motstand. Reaksjonene fra kommuner og fylkeskommuner tyder på at det ikke nødvendigvis var kun rasjonelle beregninger av fremtidige inntekter som lå til grunn for protestene, og derfor er det antatt at det kulturelle perspektivet har sterk forklaringskraft. Deltakelse og muligheten til å påvirke beslutninger gjennom blant annet NOU-utvalget blir mer åpen, noe som er karakteristikk ved forhandlingsvarianten.

Ser vi på arbeidet med rapporten og det endelige resultatet har det instrumentelle perspektivet mer forklaringskraft. Særlig forhandlingsvarianten som legger vekt på interessehevding kan godt forklare utfallet av NOU-rapporten. Det var lite tegn til hierarkisk styring, da dynamikken i utvalget levde sitt eget liv. Den gjeldende maktstrukturen preget beslutningene, derfor har det kulturelle perspektivet middels forklaringskraft.

## **5.3 Analyse periode 2: 2005-2008**

### **5.3.1 Interne forhandlinger**

Soria Moria-erklæringen hadde et klart standpunkt om at det nasjonale og offentlige eierskapet skulle beholdes, men det var likevel ikke bestemt hvordan man skulle løse dette rent praktisk. I den *hierarkiske varianten* vil man anta at ledelsen har både evne til rasjonell kalkulasjon, og at styring av en slik beslutningsprosess er mulig (Allison og Zelikow 1999, 24). Man vil dermed kunne forvente at ledelsen i OED etter regjeringsskiftet i 2005 hadde de nødvendige midlene for å utøve kontroll over hvilke aktører og hvordan de kunne påvirke behandlingen av saken. Ser vi på empirien, vil den hierarkiske varianten kunne forklare at politisk ledelse, og særlig Odd Roger Enoksen, var såpass tett på alle prosessene hvor de ulike mulighetene ble vurdert og på denne måten kunne kontrollere hvilke løsninger som ble

valgt. Målene var satt i Soria Moria-erklæringen, og embetsverket ble ansett som et redskap for å oppnå målene derifra. Sammenlignet med utredningene og de åpne prosessene man hadde hatt i forrige regjeringsperiode var det nå relativt lukkede beslutningsprosesser, også i tråd med forventningene i den hierarkiske varianten. Til tross for dette hadde eksterne aktører som LVK og Hydro tett kontakt med beslutningstakerne. Hvorfor akkurat disse aktørene fikk større mulighet til å få sine synspunkter hørt, kan bedre forklares gjennom kulturperspektivet. Dette peker mot at perspektivene påvirker hverandre gjensidig og virker sammen, og at åpenheten i prosessen påvirkes av blant annet den historisk-institusjonelle konteksten. Den hierarkiske varianten er derfor antatt å ha svak/middels forklaringskraft som vist i tabell 5.

I tråd med det *forhandlingsvarianten* forventer, var det ulike standpunkt innad i statsforvaltningen om hvordan man skulle løse tvisten med ESA. Ulike grupper og individer i statsforvaltningen har delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper, som kan forklare at det var motstridende interesser og kunnskaper om hvordan Soria Moria-erklæringen skulle tolkes (Pfeffer 1981, 28). Det faktum at det fortsatt var et kaos av mulige løsninger og modeller kan sies å gi en viss kontinuitet på tvers av regjeringsperiodene. I en slik sammenheng kan man tenke seg at embetsverket kan få betydelig innflytelse på de politiske beslutningene, men spørsmålet vil da være om det var tilfellet her. Den nye politiske ledelsen i departementet var opptatt av at kommuner og fylkeskommuner skulle beholde den retten de hadde i det eksisterende regimet, mens embetsverket heller foreslo løsninger fra NOU-utvalget lagt frem i den forrige perioden. Selv om det ikke var like stor vekt på effektivitetshensyn i den offentlige utredningen som i lovforslaget fra 2002, kan man likevel si at det i utgangspunktet var motstridende mål mellom politisk og administrativ ledelse. Den samfunnsøkonomiske tankegangen hadde hatt betydning i forbindelse med anbefalingene fra arbeidsgruppa, og det var heller ikke utenkelig at embetsverket fortsatt vektla de samme effektivitetshensynene i de innledende diskusjonene med den nye politiske ledelsen. Dette illustrerer at grupper og individer i statsforvaltningen kan ha motstridende mål og interesser i en sak. Derfor kan vi si at *forhandlingsvarianten* har sterk forklaringskraft på beslutningsatferden i den første perioden etter regjeringsskiftet. På en annen side viser den videre prosessen at politisk ledelse i OED hadde ressursene til å ta hierarkisk styring på løsningsalternativene, og at embetsverket da var lojalt mot det den politiske ledelsen ønsket.

Som nevnt fikk Hydro og LVK innpass i en ellers lukket prosess. *Kulturperspektivet* vil forvente at historien og de sosiale omgivelsene vil prege beslutningsatferden til både administrativ og politisk ledelse i OED. Det kommer som en følge av at sosiale behov og påtrykk kan gjøre at en organisasjon blir institusjonalisert fordi den er mottakelig og

tilpasningsdyktig (Selznick 1997, 18). Mer spesifikt kan dette gi forventninger om at den uformelle kulturen vil styre hvem som får delta i prosessen. Dette har vist seg ved at den politiske ledelsen var lydhør for LVKs standpunkter selv om det ikke var en like åpen prosess som i forrige regjeringsperiode. At Hydro hadde så sterke kontakter, og til og med møter med statsministeren, viser at de eksisterende strukturene hadde betydning for deltakelsen i prosessen. Samtidig var det interessehevdning og forhandling både i departementet og regjeringen som vanskelig lar seg forklare i det kulturelle perspektivet. Kulturperspektivet har derfor en middels forklaringskraft på den interne prosessen, mens betydelig sterkere på den endelige beslutningen som vi skal se i den videre analysen.

### **5.3.2 Taler ESA midt i mot**

I april 2006 ble det klart at regjeringen valgte å ikke gjøre noe med henvendelsen fra ESA og beholde det eksisterende regelverket. En forklaring på denne beslutningen som bygger på antagelsene *i den hierarkiske varianten*, er at regjeringen etter en rasjonell kalkulasjon hadde funnet ut at det politisk sett var best å ikke kaste kortene før en eventuell rettssak var over selv om risikoen for å tape var reell. Regjeringen hadde selvsagt forhørt seg med regjeringsadvokaten om konsekvensene av denne beslutningen, og visste at sannsynligheten var meget stor for at ESA ville klage saken inn for EFTA-domstolen. Men da slapp de å ta den politiske beslutningen om en ny ordning for eierskap av vannkraftressurser selv, og ble heller eventuelt tvunget til å gjøre det. Spanningsforholdet mellom evnen til rasjonell kalkulasjon og den politiske/sosiale kontrollen omtalt i kapittel 5.2.4 finnes også her. Mye tyder på det var rasjonelt for myndighetene å gå imot ESA basert på deres politiske preferanse. En annen begrunnelse som kan knyttes til rasjonell kalkulasjon er politisk ledelses frykt for å gi kommunene mer makt. Gjennom at det fortsatt skulle være en innelåsningseffekt for eierkommunene kunne man hindre at de ble fristet til å selge ut til norske eller utenlandske private selskaper, og det kan forklare hvorfor regjeringen valgte å prøve ut ordningen for EFTA-domstolen til tross for risikoen for å tape. Samtidig var utfallet av en eventuell rettssak fullstendig utenfor deres kontroll, og gir derfor en lav score på den politiske og sosiale kontrollen. Den hierarkiske varianten har svak forklaringskraft ser vi på den politiske og sosiale kontrollen knyttet til beslutningen, men middels forklaringskraft på den rasjonelle kalkulasjonen.

Høsten 2005 og frem til beslutningen i april var det en intern dragkamp i regjeringsapparatet. Statsråden mente at man burde ta konflikten med ESA, men hadde møtt

motstand mot dette både i departementet og i regjeringen. Derfor måtte han bruke tid på å overbevise sine regjeringspartnere. Slike interessemotsetninger kan forklares gjennom *forhandlingsvarianten*. En antagelse vil være at tilnærmet rasjonelle aktører vil bruke informasjon på en strategisk måte (Pfeffer 1981, 31), og man vil derfor anta at informasjon ble brukt strategisk av statsråd Enoksen for å overbevise regjeringspartnerne om at det var riktig å gå imot ESA. Siden Norge aldri tidligere hadde vært i en rettssak i en lignende sak, var kunnskapsgrunnlaget på fronten begrenset. Det var for Enoksen vanskelig å få aksept for beslutningen fordi det var såpass stor usikkerhet om hva som ville bli utfallet om man ikke rettet seg etter ESA. En ting var forventningen om at ESA ville sende saken til EFTA-domstolen, noe annet var hva det eventuelle nasjonale handlingsrommet ville bli etter en rettssak. I den interne prosessen har forhandlingsvarianten en forklaringskraft, men vi finner ikke empirisk belegg for en åpen og bred beslutningsprosess. Likevel med alt dette tatt i betraktning vil forhandlingsvarianten likevel ha en sterk forklaringskraft på de interne forhandlingene høsten 2005, mens den har middels forklaringskraft på selve beslutningen fra april som i stor grad er knyttet til tidligere forvaltningspraksis og derfor er bedre forklart av det kulturelle perspektivet.

I *kulturperspektivet* antas institusjonaliserte organisasjoner å ha et sett av regler som styrer atferden til medlemmene. Disse reglene innebærer at noen måter å tenke og handle på blir tatt for gitt, mens andre blir utelukket (March og Olsen 1989, 22). Det er mulig å tolke regjeringens beslutning om å beholde det gjeldende regimet for hjemfall som et uttrykk for at andre alternativer var utelukket og det ble tatt for gitt at hjemfallet skulle beholdes. Sett i lys av forutsetningene i kulturperspektivet kan beslutningen om å beholde det gjeldende regimet for hjemfall videre tolkes som et uttrykk for at stivhengigheten i organisasjonen eller innenfor politikkområdet har satt rammene for hvilke typer endring som er mulig (Krasner 1988; Pierson 2000; Roness 1997, 70). Da den rød-grønne regjeringen tok over i 2005, sto man egentlig ikke igjen med så mange handlingsalternativer. Det er ikke til å legge skjul på at de voldsomme reaksjonene mot lovforslaget fra 2002, og den kaotiske NOU-rapporten med en rekke særmerknader hadde begrenset handlingsalternativene.

På mange måter kan man si at organisasjonen, og kanskje særlig den politiske ledelsen, hadde blitt tilpasset til de faktiske maktsentre i samfunnet slik man antar ut fra det kulturelle perspektivet (Selznick 1997, 25). Maktsentrene i vannkraftsektoren hadde vist seg å være de kommunale interessene som kjempet for hensynet til offentlig eierskap. Stivhengigheten i eierstrukturen i norsk kraftsektor og de kommunale interessene representerte på mange måter tidligere kjøpslåinger og avspeilet den gjeldende

maktfordelinga (Roness 1997, 70). Beslutningstakerne mente det var verdt å ta risikoen fordi eierskapet til norske vannkraftressurser ble ansett som en så viktig verdi at det satte andre verdier til side. Når en sti først er etablert, her konsesjonsregimet på starten av 1900-tallet, vil positive feedback-mekanismer fra aktørene i stien gjør at det finnes bare én likevekt (Pierson 2000, 263). De offentlige eierne og vertskommunenenes ga positiv feedback på det som var en gunstig ordning for offentlige eiere med konsesjoner uten tidsbegrensning. Likevekten i den norske konteksten var derfor å holde på gjeldende regelverk.

### **5.3.3 Forsvar av det offentlige eierskapet**

Norge vant ikke frem med sin argumentasjon om at hjemfallsretten falt utenfor EØS-avtalens rammer. Dommen slo fast at Norge hadde overtrådt både etableringsretten og den frie kapitalbevegelsen, og at man derfor hadde brutt de fire friheter (Arnesen 2009; EFTA-domstolen 2007b).

*Den hierarkiske varianten* forventer at atferd vil være drevet av preferanser og forventninger om utfall i følge konsekvenslogikken (March og Olsen 1989, 160). I begynnelsen var det ingen som forventet at Norge kunne vinne denne saken, verken politisk ledelse, byråkratene i departementet eller de ansatte hos Regjeringsadvokaten. Men det ble lagt ned et grundig arbeid for at man skulle ha en så god prosedyre som mulig, og på flere hold fikk man etter hvert mer og mer troen på en seier. Flere sentrale informanter hos norske myndigheter har uttalt at de trodde på seier i rettsaken i EFTA-domstolen. Men slik det har blitt påpekt tidligere kan det være rasjonelt for myndighetene å si at de kommer til å vinne rettssaken, og at noen andre påfører en tapet enn selv å innrømme nederlaget. Selv om kalkulasjonsaspektet og kontrollaspektet ofte virker sammen, er det ikke nødvendigvis slik (Dahl og Lindblom 1953). Hvis Norge vant ville det være en seier, og hvis de tapte ville det være enklere å skylde på at man måtte gjøre endringer. Når atferd er drevet av forventninger om utfall vil man også forvente at ledelsen er i stand til å kalkulere hvor store ressurser som skal tildeles en sak. Ser vi på det grundige arbeidet som ble lagt ned på forhånd, samt at Norge satte sine beste advokater på saken styrker det forklaringskraften til den hierarkiske varianten. I de interne prosessene før rettssaken var det egentlig lite rom for nye innspill fra eksterne aktører i tråd med forventningene i den hierarkiske varianten. Det henger jo også sammen med at det var ikke så stor fleksibilitet i regjeringens standpunkt, da oppdraget på det tidspunktet kun var å forberede seg til rettssaken.

Den empiriske kartleggingen viser at de hensyn man vektla i begynnelsen av prosessen tilbake i 2001, nemlig miljø-, sikkerhets- og beredskapshensyn, senere ble ansett som uegnet til bruk i et norsk forsvar i EFTA-domstolen. Dette illustrerer at den formålsrasjonelle prosessen slik forventingen er i den hierarkiske varianten ikke blir innfridd (Allison og Zelikow 1999, 24). Hvilke hensyn som blir vektlagt er derfor ikke ensartet og aktørene ser ut til å ha hatt en begrenset rasjonalitet (Simon 1997, 118). Ser man samtidig på hvilke hensyn som blir vektlagt i forsvarsskrivet til EFTA-domstolen, nemlig det offentlige eierskapet, kan man argumentere for at det finnes en stiavhengighet i vektleggingen av hensyn. Med tanke på ressursbruken og tilgangen til prosessen omkring forsvarsskrivet har den hierarkiske varianten middels forklaringskraft slik som vist i tabell 5.

Sentralt i *forhandlingsvarianten* av det instrumentelle perspektivet står antagelsen om en pluralistisk statsforvaltning (Baldrige 1971, 25). Både under Bondevik II- og Stoltenberg II- regjeringen hadde det vært diskusjoner blant de politiske partiene, mellom politisk og administrativ ledelse i departementet og med koalisjoner mellom eksterne aktører og deler av forvaltningen. Slike interne dragkamper som hadde foregått tidligere, var nå ikke lenger mulig å observere. Forventningen om at beslutninger gjenspeiler kompromiss er heller ikke mulig å observere. Regjeringens beslutning fra april 2006 som var utgangspunktet for arbeidet frem mot rettssaken, hadde en klar retning som byråkratene jobbet ut fra. Samtidig var arbeidet også preget av at få eksterne aktører kunne påvirke de beslutningene som ble tatt om hvilke hensyn som skulle vektlegges i denne avsluttende fasen. Fordi det verken var intern eller ekstern dragkamp, har forhandlingsvarianten svak forklaringskraft på denne delen av analysen.

I *kulturperspektivet* vil uformelle normer og verdier som preger en organisasjon i dens tidlige år ha betydning for hvilken utvikling den får senere (Krasner 1988). Ved at hjemfallsinstituttet ble et konsesjonsvilkår satt av forvaltningen før man innførte det gjennom lovverket, er det klart at embetsverket har vært nært tilknyttet til hjemfallsinstituttet. Da dette ble innført var det et signal om en betydelig modifikasjon av den private råderetten, og med fortsatt fokus på offentlig eierskap på 2000-tallet er det nærliggende å hevde at de uformelle normene og verdiene stadig var til stede hos norske myndigheter. Det fantes aktører som mente at det var på tide at også eierskapsstrukturen ble løsnet på, og at en liberalisering var nødvendig.

At man tapte rettsaken kan i det kulturelle perspektivet tolkes som et tegn på historisk ineffektivitet (March og Olsen 1989, 56). Dette begrepet sikter til at de målene en formell organisasjon etablerer fra begynnelsen av, i dette tilfellet målet om nasjonalt og offentlig



eierskap i vannkraftsektoren som ble etablert med Industrikonsesjonsloven fra 1917, kan gjøre det vanskelig å forandre seg når omgivelsene og konteksten endrer seg. Selv om den nasjonalistiske delen av loven ble fjernet i forbindelse med EØS-forhandlingene i 1992, var mye av den gamle tankegangen fortsatt med. Sitatene fra Eivind Reiten presentert i empirikapitlet viser at den private eiersiden naturlig nok var svært misfornøyd med prioriteringen. Myndighetene ønsket å bevare det offentlige eierskapet, og aller helst med den eksisterende modellen hvor eierskapet var delt mellom statlige og kommunale hender. Hvilke målgrupper en organisasjon sikter seg inn mot fra begynnelsen av kan også vanskeliggjøre endring ifølge den teoretiske antagelsen om historisk ineffektivitet (March og Olsen 1989, 57). Myndighetene hadde fra begynnelsen av 1900-tallet som intensjon å regulere de private investorene, og da særlig de utenlandske, noe som illustrerer at målet om å beskytte offentlige interesser ikke var nytt. På grunnlag av disse konklusjonene vil det kulturelle perspektivet ha sterk forklaringskraft på denne delen av beslutningsprosessen.

#### **5.3.4 ”Tapte slaget, men vant krigen”**

Føringene fra EFTA-domstolen var ikke entydige. Man kunne oppfylle EFTA-domstolens krav om konsistens på to måter: enten fjerne forskjellen i regulering mellom offentlig og private eiere ved å gi dem like vilkår, eller reparere de mangler ved konsistensen som domstolen hadde pekt på i det gjeldende regimet. Endring vil i *den hierarkiske varianten* skje som følge av et rasjonelt valg lederne selv har tatt, eller indirekte har kontrollert. I handlingsrommet etter rettssaken var det teoretisk tenkelig at myndighetene kunne legitimere store endringer i den norske hjemfallsordningen og få et stibrudd fra den gjeldende forvaltningspraksisen. I etterkant av dommen styrte ledelsen ut fra målene satt i Soria Moria-erklæringen, mot ønsket om offentlig eierskap, og det ble ikke et stibrudd. Den hierarkiske varianten derfor har en middels forklaringskraft.

*Forhandlingsvarianten* vektlegger en bred tilgang for ulike aktører i prosessen som fundament for de beslutningene som blir tatt. Beslutninger kan representere endring, og denne varianten av det instrumentelle perspektivet viser derfor til at endringer ofte er et utfall av kamp mellom ulike interesser (Pfeffer 1981, 28). Til tross for at deltakelsen tidligere i prosessen hadde vært bred, hvor både interessegrupper og industrien hadde deltatt, synes det som om ledelsen i denne delen har overkjørt disse og instrumentelt styrt mot målene satt i Soria Moria 1 basert på sin tolkning av domspremissene. På den måten fant man ut at Konsolideringsmodellen var det som passet best overens med deres preferanser. Som det

kulturelle perspektivet påpeker behøver ikke disse preferansene være dannet på grunnlag av rasjonell kalkulasjon. Det var viktig for regjeringen at informasjonen om tolkningen av domspremissene og utformingen av Konsolideringsmodellen ikke ble delt på grunn av lekkasjefare, da man var redd for tilpasninger i markedet. Her ser vi en beslutningsatferd basert på rasjonell kalkulasjon, hvor informasjon ble derfor brukt og strategisk holdt tilbake. Dette er et kjennetegn ved det instrumentelle perspektivet, men det ligger nok nærmere den hierarkiske varianten. Forhandlingsvarianten har en svak forklaringskraft (se tabell 5) på denne avsluttende delen mens den hierarkiske varianten har en middels forklaringskraft.

Valget av modell kan best forklares med det *kulturelle perspektivet* hvor beslutningene ikke nødvendigvis bygger på en rasjonell avveining av ulike alternativer, men heller bærer preg av hva som er ”passende” atferd (March og Olsen 1989, 161). Gitt tidligere beslutninger i prosessen, motstanden mot høringsforslaget og føringene fra EFTA-domstolen ble Konsolideringsmodellen utformet. Alternativene vurdert sommeren 2007 var i stor grad var definert av tidligere hendelser, i tråd med teorien om stivhengighet (Krasner 1988). Kulturperspektivet har en sterk forklaringskraft på den endelige tilpasningen.

Konsolideringsmodellen var den tilpasningen til EØS-regelverket som ble ansett som akseptabelt i den norske konteksten. Det lokale eierskapet til vannkrafta var svært viktig, både eierskap i form av inntekter til kommunekassen og den følelsesmessige tilknytningen som går tilbake til da vassdragene ble bygd ut. Dette hadde preget den politiske håndteringen tidligere i prosessen, og det samme gjaldt etter rettssaken. Når tolkningen av domspremissene åpnet muligheten for å lage en modell med et fortsatt sterkt offentlig eierskap, ville det vært svært vanskelig for norske myndigheter å vedta en annen ordning. Man kan si at det var en slags determinisme over beslutningene, og at den instrumentelle forklaringen av beslutningsatferden derfor ikke strekker til. Hele politiske institusjoner kan være knyttet til regler og rutiner som definerer hva som er passende atferd (March og Olsen 1989, 161). Politisk rådgiver i første analyseperiode, og senere assisterende direktør i EBL forklarer betydningen av det lokale eierskapet på de politiske prosessene:

”Hele måten vannkraftsektoren i Norge er bygd opp på gjennom lokalt eierskap, kommunalt eierskap og konsesjonskraft til kommunene viser betydningen av det lokale eierskapet. Og det er ikke bare eierskap formelt, men folk føler også at det er deres” (Håbrekke 2014 [intervju]).

Strukturelle trekk som det store kommunale eierskapet i kraftsektoren hadde over lang tid påvirket både embetsverk, politikere og til og med folks forståelse av norsk energipolitikk. På

denne måten ble uformelle normer og verdier bestemmende for beslutningsatferden, og med Konsolideringsmodellen beholdt man grunnvilkårene i vannkraftsektoren. Selv om det også var i konflikt med sterke, private interesser. Den viktigste forskjellen i den provisoriske anordningen var at det ikke kunne gis nye private konsesjoner (OED 2007a). En annen viktig endring som kom som en ubehagelig overraskelse på de private aktørene, og særlig Hydro som er Norges nest største vannkraftprodusent, var at man fjernet muligheten deres til foregrepet hjemfall. Men også Orkla var store, og hadde sterke interesser i å bevare sine konsesjoner.

En forutsetning i det kulturelle perspektivet er at press fra aktører som myndighetene samhandler mye med, eller er særlig avhengig av, får betydning for de institusjonelle trekkene som utvikles. Aktører som myndighetene har samhandlet mye med eller som de er særlig avhengig av kan gi et slikt ytre press som påvirker beslutningspremissene. Etter andre verdenskrig var det et stort statlig engasjement omkring utbyggingen av norske vannkraftressurser og det førte til et godt integrert institusjonelt kompleks. Her hadde aktører fra politiske og administrative arenaer og næringsliv både et formelt og uformelt nettverk for beslutningstaking (Midttun 1988, 126). Hvordan kunne norske myndigheter vedta en modell når de visste at reaksjonene ville komme fra kraftkrevende industri? Særlig Hydro hadde sterk tilknytning til norske myndigheter ved at staten er deleier med 43 prosent av aksjene<sup>7</sup>. I tillegg hadde generaldirektøren i Hydro, Eivind Reiten, som tidligere politiker og olje- og energiminister sterke bånd til den politiske eliten. Andelen kommunale og fylkeskommunale eiere av kraftverk var på 42,5 prosent, mens andelen kraftverk med konsesjon som industrien eide kun var 6,5 prosent. Dette kan forklare hvorfor presset fra industrien ikke ble avgjørende for beslutningstakingen i saken, i tillegg til det sterke lokale eierskapet som allerede er påpekt. Skillelinjen mellom de to modellene for vannkraftutbygging, storskalamodellen og småskalamodellen, som hadde eksistert siden begynnelsen av 1900-tallet, kan også ha hatt betydning. De grepene som ble gjort i Konsolideringsmodellen favoriserte i stor grad eierne i småskalamodellen fordi de ofte var offentlige eiere. Det er også en betydelig del offentlig eide store kraftverk gjennom Statkraft, men de private aktørene som var på markedet var del av den såkalte storskalamodellen. Vertskommunene var også fornøyd med denne tilpasningen. Som tidligere nevnt fikk vertskommunene i det eksisterende regimet 1/3 av verdien av det hjemfalte anlegget, men når man i den nye modellen legger opp til at private

---

<sup>7</sup> Tall fra 2004

må selge, får ikke vertskommunene denne inntekten. Likevel gikk vertskommunene sterkt inn for et offentlig eierskap, og så på Konsolideringsmodellen som en seier.

I motsetning til hva mange trodde skulle skje, nemlig en liberalisering av vannkraftressursene, i etterkant av at Norge tapte i EFTA-domstolen, bygger denne anordningen på prinsippet om offentlig eierskap til landets vannkraftressurser. I stedet for å svekke det offentlige eierskapet, ble det styrket. Kulturperspektivet har en sterk forklaringskraft på den endelige tilpasningen av Industrikonsesjonsloven til EØS-regelverket.

### 5.3.5 Oppsummering periode 2

**Tabell 5: Analyse periode 2**

<b>Forklaringskraft Beslutning</b>	<b>Hierarki</b>	<b>Forhandling</b>	<b>Kulturelt</b>
<b>Interne utredninger og diskusjoner</b>	Svak/Middels	Sterk	Middels
<b>Pressemelding april 2006</b>	Svak/Middels	Middels	Sterk
<b>Forsvar i EFTA-domstolen</b>	Middels	Svak	Sterk
<b>Konsolideringsmodellen</b>	Middels	Svak	Sterk

Til tross for at Soria Moria-erklæringen var fast på at det gjeldende hjemfallsregimet skulle bestå, var det mange runder med diskusjon om hvordan man skulle løse konflikten med ESA. Saken som regjeringen hadde arvet fra forrige periode ble karakterisert av dragkamp og interessehevding både internt i departementet og senere i regjeringen, og delvis eksternt. Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet kan derfor godt forklare beslutningsatferden, men det faktum at man hadde så begrensede handlingsalternativ peker mot at det var en stiavhengighet.

I pressemeldingen valgte myndighetene å stå på de gjeldende hjemfallsreglene selv om kunnskapsgrunnlaget om hvordan en potensiell dom i EFTA-domstolen ville ende var begrenset. Det kulturelle perspektivet har størst forklaringseffekt fordi det kan forklare de begrensede handlingsalternativene med gjeldende maktstruktur. Selv om det var få som hadde trodd at Norge ville vinne denne saken i begynnelsen så sto man sammen for å utarbeide forsvarsskrivet, noe den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet på en god måte kan forklare. Samtidig ser vi at selve avveiningen av ulike hensyn vanskelig lar seg forklare av den underliggende mål-middel rasjonaliteten. At norske myndigheter

forventet at de skulle vinne, men tapte på konsistensen i det offentlige eierskapet gjør at den instrumentelle forklaringen er begrenset. Gjennom det kulturelle perspektivet kan tapet beskrives som et uttrykk for historisk ineffektivitet. Det skulle senere vise seg at til tross for denne historiske ineffektiviteten, kan man hevde at Norge tapte slaget, men vant krigen. Dette kommer av at man fikk medhold i at offentlig eierskap er et legitimt hensyn i seg selv.

I tolkningen av domspremissene sommeren 2007 ble Konsolideringsmodellen utformet, og i denne delen av prosessen holdt myndighetene tilbake informasjon fordi de ikke ønsket tilpasninger i markedet. En begrenset tilgang for eksterne aktører, samt strategisk bruk av informasjon, kan minne om en formålsrasjonell atferd slik det instrumentelle perspektivet legger vekt på. Men den formålsrasjonelle atferden må likevel forstås gjennom logikken om det passende. Konsolideringsmodellen justerte det EFTA-domstolen påpekte at ikke var konsistent i det offentlige eierskapet, og bygger i så måte direkte videre på prinsippene i det eksisterende vannkraftregimet.

# 6 Konklusjoner

## 6.1 Oppgavens rammer

Gjennom å kartlegge og forklare hjemfallssaken har jeg satt søkelyset på hvordan beslutningsprosesser i vannkraftforvaltningen foregår i skjæringspunktet mellom ulike forvaltningsnivåer, både nasjonalt og internasjonalt. ESA påpekte i 2000 at forskjellsbehandlingen mellom offentlige og private aktører var i strid med EØS-avtalen, og i de neste åtte årene var dette en omstridt politisk sak i Norge. Oppgaven kaster lys over forholdet mellom statsråd og embetsverk i utformingen av forslag og løsninger, men også over forholdet mellom ulike politiske preferanser innad i regjeringen. I tillegg viser analysen hvordan eksterne aktører som interesseorganisasjoner, kommuner og næringsliv påvirker beslutningsprosessene. Selv om det er en tilpasning til et overnasjonalt regelverk, er det i all hovedsak dynamikken i den norske beslutningsprosessen som har blitt studert. I et bredere perspektiv handler hjemfallssaken om hvem som skal eie og få inntektene av viktige naturressurser.

To organisasjonsteoretiske perspektiv har guidet analysen av de empiriske funnene. Jeg har brukt metoden kongruensanalyse for å finne ut i hvilken grad instrumentelle og institusjonelle perspektiver kan forklare beslutningsatferden hos aktørene. Først ble konteksten med de historiske rammene presentert. Styring av kraftsektoren har lang historie i Norge, og det samme har hjemfallsinstituttet. Konesesjonsregimet ble utformet på begynnelsen av 1900-tallet, og lovfestet i 1917. Utbyggingen av vannkraft i kommunal regi i mellomkrigstiden og i statlig regi i etterkrigstiden er også viktig for å forstå hjemfallssaken.

Den empiriske fremstillingen av beslutningsprosessen som ble delt inn i to perioder, hvorav den første gikk fra 2000 til 2005 og den andre fra 2005 til 2008. Oppdelingen har vært nyttig for å tydeliggjøre at skiftet av regjering i 2005 ga en ny linje overfor ESA. Ti intervju med sentrale representanter fra regjering, storting, departement, interessegrupper, fagforening og næringsliv har gitt grunnlaget for å gjengi de viktigste kjennetegnene og forklare prosessen.

## 6.2 Problemstillingen sett i lys av analysens funn

Oppgavens *første siktemål* var å undersøke hva som kjennetegner prosessen der man skulle tilpasse konsesjonslovgivningen for vannkraftressurser slik at de ble i samsvar med EØS-lovgivningen. Den empiriske kartleggingen har dannet grunnlaget for å besvare denne

problemstillingen, og et kjennetegn for prosessen i helhet er at den var svært politisert. Saken hadde høy oppmerksomhet blant de politiske partiene og i offentligheten generelt. I enkelte perioder, som etter at lovforslaget ble lagt fram i 2002 og omkring rettssaken i 2007, var oppmerksomheten særlig høy. Min kartlegging har vist at dette kom til uttrykk både gjennom høringsrunden, men også gjennom uformelle kanaler. En viktig komponent for å besvare denne delen av problemstillingen har vært å kartlegge dynamikken innad i departementet mellom embetsverk og politisk ledelse, og mellom partiene i regjeringen. Politikere og embetsverk utgjorde kjernen i beslutningsprosessen. Avstanden mellom embetsverkets og politikernes preferanser og størrelsen på det nasjonale handlingsrommet har vært avgjørende for i hvor stor grad embetsverket har blitt hørt. Interesseorganisasjoner og næringsliv fikk delta i deler av prosessen, men var ikke like sentrale for beslutningene. ESA og EFTA-domstolen var de aktørene som befant seg lengst fra beslutningenes kjerne, selv om de helt klart var viktige aktører i agenda- og premissetting.

Et annet kjennetegn for prosessen er at løsningsalternativene ved flere anledninger var utydelige for beslutningstakerne. I tillegg til å være en vanskelig sak politisk, særlig med tanke på endringer for eksisterende kommunale og fylkeskommunale eiere av vannkraft, var det også en krevende sak juridisk. Dette tyder på en begrenset rasjonalitet, noe som også gjenspeiles i de teoretiske fortolkningene.

Oppgavens *andre siktemål*, å undersøke i hvor stor grad de teoretiske perspektivene kan forklare beslutningsatferden hos aktørene, har avdekket hvordan prosessen ble styrt. Store deler av første analyseperiode har trekk av instrumentell styring. Den interdepartementale arbeidsgruppa kan ses på som et styringsmiddel for å få kunnskapen som skulle ligge til grunnlag for beslutningene den politiske ledelsen skulle ta. Forventningen om en enhetlig og rasjonell styring fra regjeringen gjennom utforming av formell struktur stemmer godt på denne delen av prosessen. Den videre prosessen ble preget av noe interessehevding innad i statsforvaltningen som begrenset den hierarkiske styringen. Både fordi det var betydelig uenigheter mellom partiene i regjering og fordi embetsverket fremhevd effektivitetshensyn ved å foreslå hjemfall for alle. Til tross for dette oppsto det ikke konflikter av særlig betydning fordi effektivitetshensynene sammenfalt med statsrådets ønsker.

Den rasjonelle styringen som vi så i starten endret seg raskt da reaksjonene på lovforslaget kom inn til departementet. Forventningen i forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet om en bredere tilgang til en prosess karakterisert av interessehevding blir innfridd. Atferd hos beslutningstakere og avgjørelser i

beslutningsprosessen fikk en ny karakter. Det ble mulighet for eksterne aktører til å påvirke og ikke minst fremheve egne interesser i beslutningsprosessen gjennom nedsettelsen av et NOU-utvalg. Innad i hjemfallsutvalget så man tendenser til interessehevding og underveis i arbeidet med rapporten dannet det seg ulike koalisjoner av representanter som forhandlet om hva som skulle være anbefalingene i rapporten, svært likt det teorien forventer (Pfeffer 1981, 28,31). Samtidig la mandatet til utvalget som premiss at hjemfallet skal bevares og til tross for at man la inn mye ressurser i oppfølgingen av utvalget, levde dynamikken i utvalget sitt eget liv, noe som kan forklares gjennom det kulturelle perspektivet.

Den andre analyseperioden ble innledet med signal om en ny linje overfor ESA med Soria Moria-erklæringen. Usikkerheten om hvordan dette skulle løses praktisk gjorde at man ikke fikk en hierarkisk styrt prosess, da styring fra ledelsens side var utfordrende. Det var betydelig diskusjon, både i departementet og i regjeringen, og det er mer nærliggende å si at prosessen ble karakterisert av dragkamp mellom ulike synspunkter. Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet har derfor sterk forklaringskraft på den første tiden etter regjeringsskiftet.

Motstanden mot lovforslaget fra 2002 hadde vist at det ikke var enkelt å bryte med eksisterende forvaltningstradisjoner innen vannkraftområdet. Kulturperspektivets forventning om at historiske utviklede normer og verdier i vannkraftforvaltningen ville være styrende for deltakelsen ble innfridd. Kulturperspektivet har også sterk forklaringskraft for vektleggingen av hensyn. I det aller første svarbrevet til ESA velger norske myndigheter å forsvare eksisterende forvaltningsmodell, og i andre analyseperiode ser vi at de historiske utviklede normene og verdiene i vannkraftforvaltningen igjen har innvirkning på prosessens beslutningstaking. Det er ikke til å legge skjul på at de voldsomme reaksjonene mot lovforslaget fra 2002, og den kaotiske NOU-rapporten med en rekke av særmerknader hadde begrenset handlingsalternativene til den rødgrønne regjeringen. I EØS-forhandlingene i 1992 ble hjemfallsretten befestet, men begrensningene kan også ligge lenger tilbake. Stiavhengighet peker på at de målene en organisasjon etablerer fra begynnelsen kan begrense handlingsalternativene ved senere anledninger (Krasner 1988). I dette tilfellet hadde offentlig og nasjonalt eierskap vært et viktig mål i forvaltningen av norsk vannkraft siden begynnelsen av 1900-tallet, og er det fortsatt. Det viser at det kulturelle perspektivet i stor grad kan forklare hvorfor man landet på beslutningen om å stå på det gjeldende regimet for konsesjonslovgivning, og ikke komme ESA i møte på noen punkter. De eksterne aktørene som deltok i beslutningsprosessen passet på at man fortsatte på den samme stien.



Tapet i EFTA-domstolen i Luxemburg der Norge ble dømt for forskjellsbehandling mellom offentlige og private aktører, kan beskrives som et uttrykk for historisk ineffektivitet i det kulturelle perspektivet. Dette begrepet sikter til at de målene som en formell organisasjon etablerer fra begynnelsen av kan gjøre det vanskelig å forandre seg når omgivelsene og konteksten endrer seg, og her vil det være målet om nasjonalt og offentlig eierskap i vannkraftsektoren som ble etablert med Industrikonsesjonsloven fra 1917. Samtidig kan man si at Norge vant på lang sikt, fordi myndighetene fikk medhold i at offentlig eierskap i seg selv er et legitimt hensyn for restriksjoner på EØS-avtalens regler. Beslutningen om å stramme inn det offentlige eierskapet etter rettssaken må forstås gjennom logikken om det passende i det kulturelle perspektivet. Når tolkningen av domspremissene åpnet muligheten for å lage en modell med et fortsatt sterkt offentlig eierskap, ville det vært svært vanskelig for norske myndigheter å vedta en annen ordning etter den kraftige motstanden man hadde sett tidligere i prosessen. I tillegg var det et gunstig alternativ for den sittende politiske ledelse.

Begge periodene sett under ett viser at det ikke har vært en entydig prosess, og det har derfor vært viktig å bruke ulike perspektiv for å forstå beslutningsatferden hos aktører i departement og regjering. Det er kun i noen tilfeller at man kan forstå offentlige organisasjoners virkemåte gjennom kun et perspektiv. Det er heller ikke slik at aktørene i disse organisasjonene er endimensjonale, men de vil heller normalt handle ut fra komplekse handlingslogikker (Christensen et al. 2009, 200).. Det gir en bedre analyse om man bruker en komplementær teoretisk tilnærmingstype. Enkelte deler av beslutningsprosessen kan best forklares av det instrumentelle perspektivet, andre av det kulturelle. Dette er felles for begge analyseperiodene, og viser at den politiske dynamikken i sittende regjering ikke avgjør helt og holdent hvordan prosessen blir styrt. Overordnet er det likevel det kulturelle perspektivet som ser ut til å kunne forklare beslutningsatferden i størst grad. Utfallet av prosessen, Konsolideringsmodellen, var bestemt av tidligere hendelser i tråd med teorien om stiavhengighet (Krasner 1988; Pierson 2000).

## **6.3 Teoriens relevans**

Med en analyseperiode på åtte år er det naturlig at man ikke kan legge like mye vekt på alle enkeltbeslutningene underveis. Hvordan man vurderer en enkelthendelse i en prosess er ikke bare en funksjon av de foreliggende fakta i saken, men også hvilke analytiske briller man

velger å bruke (Allison 1969, 689). Denne oppgaven har vært basert på et organisasjonsteoretisk rammeverk med et instrumentelt og et kulturelt perspektiv.

Organisasjonsteori har i liten grad tidligere vært brukt på å studere beslutningsprosesser hvor tilpasning til EØS-regelverket har stått i fokus, og det kan ha gjort at enkelte deler av det teoretiske rammeverket vært mindre egnet til dette caset. Min analyseenhet har vært norske myndigheter, mens teoriene tradisjonelt har vært brukt på reformprosesser i en enkelt enhet i offentlig sektor. Jeg mener likevel at det har vist seg å være godt egnet for å få fram dynamikken mellom ulike aktører i prosessen, og derfor har vært nyttig for å besvare problemstillingen. Det empiriske fokuset i organisasjonsteorien har også vært på sentraladministrasjonen, i likhet med min oppgave (D. I. Jacobsen 2005).

Jeg har også funnet at det organisasjonsteoretiske rammeverket egner seg godt for å analysere de tidlige fasene av beslutningsprosessen, som agendasettingsfasen, utredningsfasen og vedtaksfasen i departement og regjering (Cobb og Elder 1981, 394). Det er også disse fasene jeg har vektlagt i analysen. Kartleggingen av prosessen har vist at det var i departement og regjering at de viktige avgjørelsene ble tatt, mens behandlingen i Stortinget i 2008 kom i etterkant av de sentrale beslutningene. Det var tilfeldig at dommen i EFTA-domstolen falt i slutten av juni etter at Stortinget hadde tatt ferie, og at man derfor hadde sommeren til å utforme Konsolideringsmodellen og vedta den gjennom den provisoriske anordningen. Det var en innretning som ikke hadde blitt brukt på mange år, og hadde dommen falt på et annet tidspunkt ville det kanskje ikke vært mulig å løse saken på samme måte. Man måtte da ha lagt fram premissene i Konsolideringsmodellen som et ordinært lovforslag for Stortinget, noe som ville ha tatt betydelig lengre tid.

Offisielle dokumenter er grunnleggende instrumentelle, og det kunne ha ført til at mine tolkninger har fått en dreining mot det instrumentelle perspektivet. Å balansere med intervju som datamateriale har derfor vist seg å være gunstig. Nyanser i aktørenes beslutningsatferd og underliggende hensyn har kommet tydeligere frem gjennom intervjuene.

## 6.4 Avsluttende betraktninger

Hjemfallssaken fikk oppmerksomhet utover det som er normalt for en tilpasningsprosess til EØS-regelverket. Det hadde vært flere traktatbruddssaker mot Norge tidligere<sup>8</sup>, men ingen av disse hadde skapt en like omfattende prosess på norsk side. Hjemfallssaken har også vært den

---

<sup>8</sup> For eksempel Kelloggssaken om forbud mot jernberiket corn flakes eller søksmålet om Finnmarkstillegget.

reelt sett viktigste saken EFTA-domstolen har hatt (Sejersted et al. 2011, 161). Det handlet om en særdeles viktig naturressurs for Norge, og slik analysen har vist, hadde beslutningstakerne et syn på norsk vannkraft som bar preg av en følelsesmessig karakter. Sakens spesielle karakter gjør det utfordrende å generalisere beslutningsatferden til andre saker. I tillegg er det viktig å påpeke at det er et svært stort spenn i saker som EØS-avtalen omfatter, men likevel vil jeg argumentere for at det er mulig å gjøre en betinget generalisering. Til tross for at det ble en ekstraordinær og lang prosess, sier saken noe om hvordan norske myndigheter tar hånd om henvendelser fra ESA og at man heller ikke kan forvente en enhetlig tilnærming i andre type saker. Oppgaven har også overføringsverdi til andre beslutningsprosesser innenfor politikkområdet energi. Debattene om eierskap til naturressurser i Norge er ikke over, og dette blir relevant når utbygging av ny fornybar energi som vindkraft gir inntekter til private eiere. Allikevel er det lite trolig at utbygging av vindkraft vil få de samme dimensjonene som vannkraft. Den største overføringsverdien har funnene likevel til andre beslutningsprosesser i norsk vannkraftforvaltning. Analysen har avdekket at både eierkommuner og vertskommuner hadde et sterkt engasjement for et offentlig eierskap. Dette påvirket beslutningsprosessene på nasjonalt plan, både i departement og regjering. Hvis myndighetene skal endre noe innenfor vannkraftregimet i fremtiden, er hjemfallssaken og funnene i denne oppgaven verdt å ta med i betraktningen.

Tradisjonelt har det statlige engasjementet i kraftsektoren variert betydelig mellom ulike land. Det kan muligens ses som en trend at statens rolle har økt i takt med elektrisitetens utbredelse, men i enkelte land som Danmark, Nederland og Sveits har staten aldri hatt noen fremtredende rolle (Skjold 2006, 23). Norge er ikke alene om å sikre offentlig eierskap av vitale energiresurser, en rekke andre land har innført liknende virkemidler. Hvilke virkemidler det er snakk om avhenger av hvilken energiresurs det omhandler (OED 2007b). Norge er likevel det eneste nordiske landet med et hjemfallsregime (NOU 2004:26, 44). I et globalt perspektiv har mange utviklingsland med store forekomster av naturressurser store utfordringer knyttet til forvaltningen av disse. Land med slike forekomster, særlig i ikke-fornybare, har i gjennomsnitt hatt lavere vekst og større ulikhet enn land uten slik ressurs, et fenomen kalt ressursforbannelsen (Meld. St. 25 2012). Norge, Chile og Botswana blir ofte betraktet som land som har unngått denne ressursforbannelsen, og alle tre har klart å sikre seg nasjonalt eierskap til ressursene i tillegg til en rekke andre faktorer som gode forvaltningsregimer og lite korrupsjon (Meld. St. 25 2012). Et offentlig eierskap til vannkraftressursene slik det ble befestet med Konsolideringsmodellen, vil derfor kunne anses som et viktig komponent for å fortsatt unngå ressursforbannelsen.

De fleste av mine informanter har uttalt at de ikke tror på en rask eller radikal endring av det lovverket vi har i dag. Jeg tror heller ikke at det i nærmeste framtid vil skje store endringer i hjemfallsregimet. Denne konklusjonen kan også knyttes til funnene i denne oppgaven som sier at vannkraftsektoren er sterkt institusjonalisert, og hvis myndighetene ønsker å gjøre endringer er det sterke motkrefter som forsøker å holde en på samme sti som tidligere. Men energipolitikken er i stadig endring, og med et felles europeisk kraftnett kan norsk vannkraft få en enda større verdi og er dermed enda mer gunstig for investorer.

# Informanter

Enoksen, Odd Roger (23.01.14): Olje- og energiminister 2005 – 2007.

Fenger, Niels (11.02.14): Sjef for rettstjenesten, ESA og ESAs forsvarer i EFTA-domstolen. Telefonintervju

Flataker, Ove (11.02.14): Ansatt i ulike avdelinger i Olje- og energidepartementet 1989-2013, medlem i interdepartemental arbeidsgruppe 2001, leder for sekretariatet for NOU-utvalget.

Håbrekke, Øyvind (18.02.14): Politisk rådgiver Olje- og energidepartementet 2001 – 2004. Senere statssekretær OED og assisterende direktør i EBL.

Lund, Caroline (13.01.14): Juridisk sekretær for LVK siden 1987 – dags dato.

Reiten, Eivind (14.01.14): Konsernsjef (oppr. benevnt generaldirektør) i Norsk Hydro 2001-2009.

Ryan, Inge (14.02.14): Parlamentarisk leder for SV på Stortinget 2005-2009.

Sande, Leif (16.01.14): Leder av LO-forbundet Industri og Energi 2006- dags dato.

Sejersted, Fredrik (28.02.14): Advokat ved Regjeringsadvokatembetet 2001 – 2007. Juridisk rådgiver for OED 2008.

Steensnæs, Einar (21.01.14): Olje- og energiminister 2001 – 2004.

# Kildeliste

## Litteratur

- Aas, Nina Marie (2008) *Den norske hjemfallsretten i EFTA-domstolen; EØS-avtalens saklige virkeområde*. Masteroppgave, Oslo: Det juridiske fakultet, Universitet i Oslo.
- Allison, Graham T. (1969) "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis." *The American Political Science Review* 63(3): 689–718.
- Allison, Graham T., og Philip D. Zelikow. (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Andersen, Svein S. (2006) "Aktiv informantintervjuing". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22(3): 278–98.
- Arnesen, Finn (2009) "The EFTA Court Decision on Norwegian Hydropower and Norway's Response to That Decision." i Martha Margrethe Roggenkamp og Ulf Hammer (red.) *European Energy Law Report, VI*. Antwerpen: Intersentia.
- Arnstad, Marit (2005) "Store vannkraftressurser i fritt utsalg?" *Adresseavisen* 31.januar
- Arthur, W. Brian (1994) *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Austvik, Ole Gunnar, og Dag Harald Claes (2011) *EØS-avtalen og norsk energipolitikk*. Rapport nr. 8. Oslo: Europautredningen.
- Baldrige, J. Victor (1971) *Power and Conflict in the University: Research in the Sociology of Complex Organizations*. New York: Wiley.
- Bendiksen, Kjell (2014) *Det norske energisystemet mot 2030*. Oslo: UiO Energi.
- Birkland, Thomas A. (2011) *Introduction to the Policy Process*. New York: ME Sharpe.
- Bjørnebye, Henrik (2000) *Overdragelse av fallrettigheter: EØS-Rettslige rammer for statens styringskompetanse*. IUSEF / Senter for Europarett. Rapport Nr. 36. Oslo: Universitetsforlaget.
- Blatter, Joachim, og Till Blume (2008) "In Search of Co-Variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies." *Swiss Political Science Review* 14(2): 315–56.
- Bræin, Simen (1999) *Europeisering som rettsliggjøring: EU, EØS-avtalen og det norske alkoholmonopolet*. ARENA Rapport 2/99. Oslo: Arena.
- Bryhn, Rolf (2014) "Norsk Hydro ASA." *Store Norske Leksikon*.

- [http://snl.no/Norsk\\_Hydro\\_ASA](http://snl.no/Norsk_Hydro_ASA) [Lesedato 09.05.2014].
- Bryman, Alan (2004) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, Tom (1987) "How to Succeed in Reorganizing: The Case of the Norwegian Health Administration." *Scandinavian Political Studies* 10(1): 61–78.
- Christensen, Tom (2010) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, og Lois R. Wise (2002) "Transforming Administrative Policy." *Public Administration* 80(1): 153–78.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, og Hans Robert Zuna (2001) "*Profesjoner i regjeringsapparatet 1976-1996*". Rapport nr. 26. Oslo: Makt-og demokratiutredningen 1998-2003
- Claes, Dag Harald (2002) "The Process of Europeanization: Norway and the Internal Energy Market." *Journal of Public Policy* 22(3): 299–323.
- Claes, Dag Harald, og Per Ove Eikeland (1999) "Stormakt i utakt - Norsk energi og EUs indre marked." s.151–173 i Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy (red.). *Utenfor, annerledes og suveren?: Norge under EØS-avtalen*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Claes, Dag Harald, og Bent Sofus Tranøy (1999) *Utenfor, annerledes og suveren?: Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Claes, Dag Harald, og Amund Vik (2011) "Kraftsektoren: Fra samfunnsgode til handelsvare." s. 98-121 i Dag Harald Claes og Per Kristian Mydske (red.) *Forretning eller fordeling?: reform av offentlige nettverkstjenester*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cobb, Roger W., og Charles D. Elder (1981) "'Communication and Public Policy' s. 391-416. i Keith R. Sanders og Dan Nimmo (red.). *Handbook of Political Communication*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Dahl, Robert A., og Charles E. Lindblom (1953) *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*. New York: Harper & Row.
- ECON (2002a) *Økonomiske virkninger av hjemfallsinstituttet*. Rapport 20/02 på oppdrag for Olje- og energidepartementet. Oslo: ECON. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0002/ddd/pdfv/157535-econrapport\\_nr\\_1.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0002/ddd/pdfv/157535-econrapport_nr_1.pdf) [Lesedato 09.05.2014].

- ECON (2002b) *Eierskapsnøytrale konsesjonsregler for vannkraftproduksjon*. Rapport 21/02 på oppdrag for Olje- og energidepartementet. Oslo: ECON. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0002/ddd/pdfv/157536-econrapport\\_nr\\_2.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0002/ddd/pdfv/157536-econrapport_nr_2.pdf) [Lesedato 09.05.2014].
- Egeberg, Morten (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug.
- Egeberg, Morten (1989a) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling: Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Egeberg, Morten (1989b) "Mot instrumentelle perspektiver i statsvitenskapen." s. 15–28 i Morten Egeberg (red.). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling: Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Egeberg, Morten (2003) "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective." s.116–26. i B. Guy Peters og Jon Pierre (red.). *The SAGE Handbook of Public Administration*, London: Sage Publishing Ltd.: Peters & Pierre.
- Fevolden, Trond (1985) "Partipolitikk og prioriteringer. En empirisk analyse av fylkestinget." i Tore Hansen (red.). *Offentlige budsjettprosesser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Finnland Trøite, Marit (2013) *Reform av norsk kraftsektor*. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap. Semesteroppgave STV4402B.
- George, Alexander L., og Andrew Bennett (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John (2007) *Case Study Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gulick, Luther (1937) "Notes on the Theory of Organization. With Special Reference to Government." i Lyndall Urwick og Luther Gulick (red.). *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Jacobsen, Bjørn Barth (1998) *Kampen for nasjonal og overnasjonal energikontroll*. Bodø: Interaction.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005) "Kommentar. Enhet og mangfold - statsvitenskap og organisasjonsteori i Norge." s. 251–261 i Åge Johnsen, Erik Døving, og Børre Nyhlen (red.). *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kingdon, John W. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Co.
- Klassekampen (2005) "Norge må endre hjemfallsretten". Artikkel av Frode Rønning. 10. november.
- Knudsen, Jørgen Kjetil, og Audun Ruud (2011) *Changing Currents in Norwegian*



- Hydropower Governance?: The Challenge of Reconciling Conflicting Interests.*  
 SINTEF Rapport nr. TR A7111. Trondheim: SINTEF energi.
- Kommunal Rapport* (2007) “Enoksen: Behold kraftaksjene!” artikkel av Erlend Skevig 26. juni [http://kommunal-rapport.no/artikkel/enoksen\\_behold\\_kraftaksjene](http://kommunal-rapport.no/artikkel/enoksen_behold_kraftaksjene). [Lesedato 09.05.2014].
- Kommunal Rapport* (2008) “Ny høring om hjemfall”. Tilgjengelig på [http://kommunal-rapport.no/artikkel/ny\\_horing\\_om\\_hjemfall](http://kommunal-rapport.no/artikkel/ny_horing_om_hjemfall) [Lesedato 09.05.2014].
- Kraftnytt* (2005) “Olje- og energiministeren kaster hjemfallskortene”. Artikkel av Kjell Rønningsbakk. Tilgjengelig på <http://www.kraftnytt.no/default.asp?page=21866&article=30006>. [Lesedato 09.05.2014].
- Kraftnytt* (2006) “Rød-grønn hjemfallskamp bak lukkede dører”. Artikkel av Kjell Rønningsbakk. 8. mars. Tilgjengelig på <http://www.kraftnytt.no/default.asp?page=21866&article=34912&tellfriend=1> [Lesedato 09.05.2014].
- Krasner, Stephen D. (1988) “Sovereignty an Institutional Perspective.” *Comparative Political Studies* 21(1): 66–94.
- LeCompte, Margaret D., og Judith Preissle Goetz (1982) “Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research.” *Review of educational research* 52(1): 31–60.
- Levi, Margaret (1997) “A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis.” s. 19–41 i Mark Irving Lichbach og Alan S. Zuckerman (red.). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Levy, Jack S. (2008) “Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference.” *Conflict Management and Peace Science* 25(1): 1–18.
- Lund, Thorleif (2002) *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- LVK (2003) Brev fra Landssamanslutninga av vasskraftkommunar til Olje- og energidepartementet. *Departementets høringsnotat om hjemfallsordningen*. Sendt 4. februar. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/hdk/2002/0002/ddd/pdfv/179628-landssamanslutninga\\_av\\_vasskraftkommunar-3.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/hdk/2002/0002/ddd/pdfv/179628-landssamanslutninga_av_vasskraftkommunar-3.pdf) [Lesedato 09.05.2014].
- Mahoney, James (2000) “Path Dependence in Historical Sociology.” *Theory and Society* 29(4): 507–48.
- March, James G., og Johan P. Olsen (1984) “The New Institutionalism: Organizational

- Factors in Political Life.” *The American Political Science Review* 78(3): 734–49.
- March, James G., og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, James G., Herbert A. Simon, og Harold Guetzkow (1958) *Organizations*. New York: Wiley.
- Midttun, Atle (1988) “The Negotiated Political Economy of a Heavy Industrial Sector: The Norwegian Hydropower Complex in the 1970s and 1980s.” *Scandinavian Political Studies* 11(2): 115–44.
- Mosher, Frederick C. (red.) (1967) *Governmental Reorganizations*. Indianapolis: Bobbs-Merrill Company.
- Nationen* (2007) “Lovet kommunene eierskap.” artikkel av Thomas Vermes. 24. august
- Nilsen, Yngve, og Lars Thue (2006) *Statens kraft 1965-2006: Miljø og marked*. Bind 3. Oslo: Universitetsforlaget.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge university press.
- Olsen, Johan P. (1978a) “Folkestyre, Byråkrati Og Korporativisme.” s.13–114 i Johan P. Olsen (red.). *Politisk organisering: Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1978b) *Politisk organisering: Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pfeffer, Jeffrey (1981) *Power in Organizations*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger.
- Pierson, Paul (1993) “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change.” *World Politics* 45(4): 595–628.
- Pierson, Paul (2000) “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.” *The American Political Science Review* 94(2): 251–67.
- Rauboti, Johannes, og Asbjørn Vinjar (2013) “Nord Pool ASA.” *Store Norske Leksikon*. [http://snl.no/Nord\\_Pool\\_ASA](http://snl.no/Nord_Pool_ASA). [Lesedato 09.05.2014].
- Ringdal, Kristen (2001) *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, Paul G. (1997) *Organisasjonsendringar: teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sabatier, Paul A. (1991) “Political Science and Public Policy.” *PS: Political Science & Politics* 24(02): 144–47.

- Samarbeidande kraftfylke (2008) Brev fra Samarbeidande kraftfylke til Olje- og energidepartementet. *Endringer i industrikonsesjonslova og vassdragsreguleringslova*. Sendt 30. april. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Hjemfall/Horingssvar%20Hjemfall/Samarbeidande%20Kraftfylke.pdf> [Lesedato 09.05.2014].
- Samfunns- og næringsforskning AS (2002) *Harmonisering av hjemfallsvilkår og konsesjonslengde: skattemessige og næringspolitiske aspekter*. Bergen: SNF. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0002/ddd/pdfv/157537-snf\\_rapport.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0002/ddd/pdfv/157537-snf_rapport.pdf) [Lesedato 09.05.2014].
- Scott, W. Richard (1981) *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Scott, W. Richard, og Gerald F. Davis (2007) *Organizations and Organizing: Rational, Natural, and Open Systems Perspectives*. New Jersey: Pearson Education.
- Sejersted, Fredrik, Finn Arnesen, Ole-Andreas Rognstad, og Olav Kolstad (2011) *EØS-Rett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Selznick, Philip (1997) *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Simon, Herbert A. (1997) *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Skjold, Dag Ove (2006) *Statens kraft 1947-1965: For velferd og industri*. Bind 2. Oslo: Universitetsforlaget.
- Spence, Thomas (2007) "Norsk hydro benekter 'Muldvarpvirksomhet'". *Aftenposten* 12. september
- Stavanger Aftenblad* (2004) "Willoch advarer mot vannkraftsalg". 28. desember.
- Stigen, Inger Marie (1989) "Demografisk profil og mulige effekter av denne: En analyse av kollegiale organer knyttet til etatenes sentralledelse". s. 114–36 i Morten Egeberg (red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling: bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Tansey, Oisín. (2007) "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling." *PS: Political Science & Politics* 40(4): 765–72.
- Thue, Lars (1996) *Strøm og styring: Norsk krafoliberalisme i historisk perspektiv*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Thue, Lars (2003) *For egen kraft: Kraftkommunene og det norske kraftregimet 1887-2003*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Thue, Lars (2006) *Statens kraft 1890-1947: Kraftutbygging og samfunnsutvikling*. Bind 1.

Oslo: Universitetsforlaget.

Widvey, Thorhild (2005) ”Mulighetene i energipolitikken”. Tale på EBLs vinterkonferanse 10. Mars. *Olje- og energidepartementet*. Tilgjengelig på

[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2005/mulighetene\\_i\\_energipolitikken.html?id=269291](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2005/mulighetene_i_energipolitikken.html?id=269291) [Lesedato 09.05.2014].

Yin, Robert K. (2009) *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.

Zuna, Hans Robert (1999) ”Utdannelse og beslutninger.” *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 15(4): 338–360.

## Dokumenter fra offentlige institusjoner

EFTA Surveillance Authority (2001a) Brev fra EFTA Surveillance Authority til den norske EU-delegasjonen. *Letter of Formal Notice Concerning the Acquisition of Waterfalls in Norway*. Sendt 27.juni. Tilgjengelig på

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288870-hjemmfall\\_vedlegg\\_3\\_aug\\_06.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288870-hjemmfall_vedlegg_3_aug_06.pdf) [Lesedato 09.05.2014].

EFTA Surveillance Authority (2001b) Brev fra EFTA Surveillance Authority til den norske EU-delegasjonen. *Subject: Law on Acquisition of Waterfalls in Norway*. Sendt 8. mars. Tilgjengelig på

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288867-hjemmfall\\_vedlegg\\_1aug\\_06.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288867-hjemmfall_vedlegg_1aug_06.pdf) [Lesedato 09.05.2014].

EFTA Surveillance Authority (2002) Brev fra EFTA Surveillance Authority til den norske EU-delegasjonen. *Reasoned Opinion*. Sendt 20. februar. Tilgjengelig på

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288873-hjemmfall\\_vedlegg\\_5\\_aug\\_06.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288873-hjemmfall_vedlegg_5_aug_06.pdf) [Lesedato 09.05.2014].

EFTA Surveillance Authority (2006) Brev fra EFTA Surveillance Authority til EFTA-domstolen. *To the president and members of the EFTA Court. Application*. Sendt 31. juli. Tilgjengelig på

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288868-10806\\_original\\_esa\\_application\\_agst\\_norway.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288868-10806_original_esa_application_agst_norway.pdf) [Lesedato 09.05.2014].

EFTA-domstolen (2007a) *Judgment of the Court*. Domsavgjørelse i sak E-2/06.

[http://www.eftacourt.int/uploads/tx\\_nvcases/2\\_06\\_Judgment\\_EN.pdf](http://www.eftacourt.int/uploads/tx_nvcases/2_06_Judgment_EN.pdf) [Lesedato

09.05.2014].

EFTA-domstolen (2007b). *Dom i sak E-2/06 EFTAs overvåkningsorgan mot Kongeriket Norge*. Pressemelding 05/07.

[http://www.eftacourt.int/fileadmin/user\\_upload/Files/PRs/2007/5\\_07/5\\_07\\_PR\\_NO.pdf](http://www.eftacourt.int/fileadmin/user_upload/Files/PRs/2007/5_07/5_07_PR_NO.pdf) [Lesedato 09.05.2014].

Europautvalget (2006) *EØS-utvalget tirsdag 25. april 2006 kl 15.15*. Referat. Tilgjengelig på <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Europautvalget/2005-2006/25-april-2006/> [Lesedato 09.05.2014].

Innst. O. nr. 78. (2007-2008) *Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven) og i lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven)*. Energi- og miljøkomiteen.

Kommunal- og regionaldepartementet (2003) *Kommunenenes og fylkeskommunenenes kraftformue og kraftinntekter*. Rundskriv H-08/03: Rapport fra Det teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april 2003.

Tilgjengelig på

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/rundskriv/2003/rundskriv-h-0803.html?id=279290> [Lesedato 09.05.2014].

Lagtinget (2008) *Møte torsdag den 25. september 2008 kl 18*. Referat. Tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Lagtinget/2007-2008/080925/2/> [Lesedato 09.05.2014].

Meld. St. nr. 25. (2012) *Dele for Å Skape*

Nærings- og handelsdepartementet (2001) Brev fra nærings- og handelsdepartementet til EFTA Surveillance Authority. *Law on Acquisition of Waterfalls in Norway*. 20. april. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288869-hjemmfall\\_vedlegg\\_2\\_aug\\_06.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288869-hjemmfall_vedlegg_2_aug_06.pdf) [Lesedato 09.05.2014].

NOU (1994:12) *Lov om vassdrag og grunnvann*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste

NOU (2004:26) *Hjemfall*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU (2006:6) *Når sikkerheten er viktigst*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU (2012:12) *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Odelstinget (2008) *Møte mandag den 22. september 2008 kl 13:15*. Referat. Tilgjengelig på

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Odelstinget/2007-2008/080922/1/#votering>  
[Lesedato 09.05.2014].

OED (2001) Brev fra Olje- og energidepartementet til EFTA Surveillance Authority. *Letter of Formal Notice Concerning the Acquisition of Waterfalls in Norway*. Sendt 28. november. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288872-hjemmfall\\_vedlegg\\_4\\_aug\\_06.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288872-hjemmfall_vedlegg_4_aug_06.pdf) [Lesedato 09.05.2014].

OED (2002a) *Om forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven*. Høringsdokument 29. november Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/hoeringer/hoeringsdok/2002/Om-forslag-til-endringer-i-industrikonsesjonsloven-og-vassdragsreguleringsloven.html?id=276154> [Lesedato 09.05.2014].

OED (2002b) Brev fra Olje- og energidepartementet til EFTA Surveillance Authority. *Reasoned Opinion Regarding the Acquisition of Waterfalls in Norway*. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288874-hjemmfall\\_vedlegg\\_6\\_aug\\_06.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/nyh/2006/0011/ddd/pdfv/288874-hjemmfall_vedlegg_6_aug_06.pdf) [Lesedato 09.05.2014].

OED (2003a) Brev fra Olje- og energidepartementet til høringsinstansene. *Fristutsettelse i høringssak - endringer i industrikonsesjonsloven og Vassdragsreguleringsloven*. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/hoeringer/hoeringsdok/2002/Endringer-i-industrikonsesjonsloven-og-vassdragsreguleringsloven-hjemfall/4.html?id=421618> [Lesedato 09.05.2014].

OED (2003b) *Hjemfallsutvalget er oppnevnt av Kongen i statsråd*. Pressemelding 4. april. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/Nyheter-og-pressemeldinger/2003/hjemfallsutvalget\\_er\\_oppnevnt\\_av.html?id=250138](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/Nyheter-og-pressemeldinger/2003/hjemfallsutvalget_er_oppnevnt_av.html?id=250138) [Lesedato 09.05.2014].

OED (2003c) *Offentlig utvalg skal vurdere hjemfallsinstituttet*. Pressemelding 10. februar. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/Nyheter-og-pressemeldinger/2003/offentlig\\_utvalg\\_skal\\_vurdere\\_hjemfallsi.html?regj\\_oss=1&id=250080](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/Nyheter-og-pressemeldinger/2003/offentlig_utvalg_skal_vurdere_hjemfallsi.html?regj_oss=1&id=250080) [Lesedato 09.05.2014].

OED (2004) *Olje- og energiministeren har mottatt Hjemfallsutvalgets utredning*.

- Pressemelding 30. november. Tilgjengelig på  
[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/Nyheter-og-pressemeldinger/2004/olje-og\\_energiministeren\\_har\\_mottatt.html?id=253625](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/Nyheter-og-pressemeldinger/2004/olje-og_energiministeren_har_mottatt.html?id=253625) [Lesedato 09.05.2014].
- OED (2006) *Dagens hjemfallsordning for vannkraften står fast*. Pressemelding 20. april. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/oed/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2006/dagens-hjemfallsordning-for-vannkraften-.html?id=104278> [Lesedato 09.05.2014].
- OED (2007a) *Provisorisk anordning om offentlig eierskap til vannkraften*. Kongelig resolusjon. Saksnr 07/01527. 6. august. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/2007-8335%20Utkast%20til%20foredrag%20til%20Provisorisk%20anordning%20om%E2%80%A6.pdf> [Lesedato 09.05.2014].
- OED (2007b) Brev fra Regjeringsadvokaten til EFTA-domstolen. *Statement of Defence by the Government of the Kingdom of Norway*. Sendt 27. oktober. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Norges\\_tilsvaer\\_til\\_EFTA-domstolen\\_27\\_okt\\_06.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Norges_tilsvaer_til_EFTA-domstolen_27_okt_06.pdf) [Lesedato 09.05.2014].
- Ot.prp.nr.61. (2007-2008). *Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven) og i lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven)*.
- Statsministerens kontor (2004) *Offisielt frå statsrådet*. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nn/dep/smk/Aktuelt/offisielt-fra-statsrad/2004/offisielt-fra-statsradet-18-juni-2004-.html?id=101856> [Lesedato 09.05.2014].
- Statsministerens kontor (2005) *Soria Moria-erklæringen*. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/smk/rapporter-og-planer/rapporter/2005/soria-moria-erklaringen.html?id=438515> [Lesedato 09.05.2014].
- St.prp. nr. 100 (1991-92) *Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992*. Oslo: Civildepartementet.

# Vedlegg: Intervjuguide

Rekkefølgen på spørsmålene varierte noe fra intervju til intervju, og i tillegg ble enkelte spørsmål tilpasset eller lagt til underveis.

1. Tror du politisk og administrativ ledelse i OED hadde forventet at ESA skulle starte en sak mot det norske hjemfallsinstituttet?
  - Hadde de et klart inntrykk hvordan de skulle håndtere saken?
2. Hva vet du om arbeidet som ble gjort i den interdepartementale arbeidsgruppa som ble satt ned?
3. Oppfattet du at høringsnotatet fra 2002 med forslag til endringer i konsesjonslovgivningen var et uttrykk for en avveining av hensyn til ulike parter?
  - Hvilke hensyn tror du i så fall veide tyngst?
  - Var det forskjell mellom det politisk ledelse var opptatt av og det embetsverket var opptatt av?
4. I hvilken grad tror du tidligere praksis i vannkraftforvaltningen var viktig for at det ble bestemt av det skulle sette ned et offentlig utvalg i 2003?
5. Hvorfor tror det var slik at det fremgikk av det offentlige utvalgets mandat at hjemfallsinstituttet skulle videreføres, og hva betydde dette for utvalgets arbeid?
6. Hva vet du om arbeidet som ble gjort i departementet høsten 2005?
  - Hvilken kontakt var det mellom OED og Regjeringsadvokaten i perioden fra valget til beslutningen om å gå til rettssak ble tatt?
  - Hvordan oppfattet du dynamikken mellom politisk og administrativ ledelse i denne perioden?
7. Hvilke hensyn mener du ble tatt da den nye rødgrønne regjeringen i 2006 erklærer at hjemfallsordningen skulle stå fast, til tross for ESAs krav til å endre ordningen?
8. Tror du regjeringen hadde forventet at de skulle tape rettssaken?
  - Hvorfor tror du i så fall de valgte å ta denne risikoen?
  - Hadde embetsverket forventet at de skulle tape rettssaken?
9. Hvilke aktører var involvert i arbeidet departementet og regjeringsadvokaten foretok seg i etterkant av dommen fra EFTA-domstolen sommeren 2007?
10. Er det noe annet du vil si som er relatert til dette?
11. Tror du hjemfallsretten vil bli utfordret i fremtiden?